

# Assistance à la sécurité, armées de substitution et poursuite des intérêts américains en Afrique sub-saharienne

SHAWN T. COCHRAN, COMMANDANT, USAF \*

**L**a création d'*US Africa Command* – AFRICOM (Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique) témoigne d'une reconnaissance croissante des intérêts stratégiques américains en Afrique et d'un besoin d'influencer plus efficacement l'environnement de sécurité afin de protéger et de promouvoir ces intérêts<sup>1</sup>. L'AFRICOM symbolise également, peut-être de manière involontaire, un nouveau degré de l'engagement des États-Unis, qui apparaissent dès lors comme un acteur important en Afrique. Cependant, les États-Unis ne souhaitent en aucune manière jouer un rôle militaire plus direct dans la région. Contrairement à ce que certains craignent, le nouveau commandement n'implique pas une militarisation de la politique américaine, ni même ne représente une insidieuse évolution vers un accroissement du nombre de troupes américaines sur le sol africain. Établissant une évaluation non-officielle, un représentant du département de la Défense (DoD) a récemment déclaré que les États-Unis pourraient considérer l'AFRICOM comme une réussite s'ils « maintiennent les troupes américaines hors du territoire africain pour les 50 ans à venir<sup>2</sup> ». Pour les États-Unis, l'assistance à la sécurité comble le vide existant entre l'engagement stratégique et l'aversion pour l'intervention militaire. En conséquence, « le mandat de l'AFRICOM consistera essentiellement à renforcer la capacité locale des forces africaines de défense » et le commandement « concentrera une grande partie de ses énergies et de ses ressources à la formation et à l'assistance nécessaires pour professionnaliser les armées locales, de sorte qu'elles puissent assurer d'une manière plus efficace la stabilité et la sécurité sur le continent<sup>3</sup> ». Selon un officier supérieur américain en poste à l'AFRICOM, les États-Unis cherchent à renforcer les capacités militaires régionales car « nous ne voulons pas voir nos hommes y aller et se faire démolir... Nous voulons que les Africains y aillent<sup>4</sup> ».

---

\*Le commandant Shawn T. Cochran est diplômé en histoire de l'*US Air Force Academy* et est titulaire d'un master en politique publique de la *Kennedy School of Government de Harvard University*. Il est également diplômé de la *US Army Command and General Staff College* et de l'*USAF School of Advanced Air and Space Studies*. Il a participé, en tant que pilote HH-60G, à des opérations en Afghanistan, en Corée, aux Philippines, au Sri Lanka et au Moyen-Orient. Il poursuit actuellement un doctorat en sciences politiques à *Chicago University*.

L'accent que met l'AFRICOM sur l'assistance à la sécurité devrait nous amener à nous interroger sur le fait de savoir si, comme le veut la politique actuelle, de tels programmes constituent une solution efficace contre l'implication militaire plus directe des États-Unis. Cette question est particulièrement utile pour le futur proche de la stratégie militaire américaine en Afrique, étant donné le soutien déclaré du gouvernement des États-Unis pour l'*African Standby Force* – ASF, ainsi que l'extension de l'autorité de financement de la Section 1206 (assistance non-traditionnelle à la sécurité) au DoD pendant l'exercice fiscal 2011. Cet article aborde la question principalement en examinant, dans le contexte africain, le rapport existant entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution. Il suggère qu'une telle perspective, ancrée dans les concepts plus larges de la théorie de la délégation, pourrait ajouter de la valeur au-delà de la logique plus traditionnelle de renforcement des capacités des partenaires. Il conclut que l'efficacité de la stratégie d'assistance à la sécurité provient en grande partie de la manière dont elle traduit le rapport donateur-bénéficiaire dans un rapport sponsor-substitut.

Après avoir analysé le lien entre assistance à la sécurité et force de substitution, l'article étudiera deux cas : d'une part, nous intéresserons-nous à l'intervention du Nigéria et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest – CEDEAO (*Economic Community of West African States* – ECOWAS) au Libéria en 2003 et, d'autre part, à l'intervention de l'Éthiopie et de l'Union africaine (*African Union* – AU) en Somalie entre 2006 et 2008. Ces deux cas sont pertinents pour un certain nombre de raisons. Premièrement, ils représentent les deux principaux aspects de la politique américaine de sécurité en Afrique : les opérations de soutien de la paix (Liberia) et le contre-terrorisme (Somalie). Dans chacun des cas, l'intervention a été précédée par une période d'assistance à la sécurité aussi soutenue que ciblée, accordée par les États-Unis aux acteurs clés. Enfin, s'il pesait dans chacune de ces situations une pression quelque peu singulière sur les États-Unis pour qu'ils s'impliquent militairement, ils ont pourtant cherché d'autres alternatives, principalement à travers la force de substitution. L'analyse afférente tentera d'identifier la nature et les causes de la divergence intervenant entre, d'une part, les attentes et les préférences du donateur et, d'autre part, la performance du bénéficiaire. Elle se penchera par la suite sur la viabilité des tentatives du donateur visant à modeler le comportement du bénéficiaire et ainsi obtenir le résultat escompté en termes de sécurité.

### Assistance à la sécurité et force de substitution

Jusqu'au milieu des années 1970, les décideurs politiques américains utilisaient génériquement les termes *assistance militaire* et *aide militaire* pour désigner tous les transferts d'armes, équipements et formations militaires vers des gouvernements

bénéficiaires. En 1976, le congrès a amendé la *Foreign Assistance Act* de 1961, introduisant la notion d'« assistance à la sécurité » pour désigner aussi bien l'assistance militaire que d'autres programmes afférents. La législation « a modifié la terminologie officielle pour y introduire la notion d'*assistance à la sécurité* à la place de l'*assistance militaire* incluant aussi bien les aspects politiques et économiques que les aspects militaires liés aux transferts d'armes<sup>5</sup> ». Aujourd'hui, le DoD définit l'assistance à la sécurité comme un ensemble de programmes, autorisés par la loi, par lesquels les États-Unis « fournissent articles de défense, formation militaire et autres services liés à la défense, par des financements, des prêts, des crédits ou par des ventes au comptant pour servir les politiques et les objectifs nationaux<sup>6</sup> ».

Il n'existe aucune définition officielle du DoD pour la force de substitution, le deuxième concept clé. Pour certains, le terme *proxy* (par procuration) est peut-être plus familier. Dans le domaine militaire, les termes *proxy* et *surrogate* (de substitution) sont en grande partie interchangeables. L'utilisation du dernier dans cet article reflète la volonté d'établir une certaine distance par rapport au concept apparenté, mais plus controversé, de guerre par procuration (*proxy war*). Étant donné l'expérience africaine, toute allusion à la guerre par procuration pourrait évoquer des souvenirs quant à la manière dont les puissances extérieures, aussi bien à l'époque coloniale que durant la guerre froide, se sont opposées en initiant, intensifiant et exploitant des conflits locaux<sup>7</sup>. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui, souhaitant dénigrer telle ou telle politique étrangère en Afrique, appliquent simplement l'étiquette « guerre par procuration » pour créer un effet dramatique<sup>8</sup>.

Dans son étude sur la stratégie soviétique dans le tiers monde durant la guerre froide, Alvin Rubenstein relève :

Dans la politique étrangère, le terme de substitution (littéralement quelqu'un qui pourvoit le rôle d'un autre) indique une fonction dans la relation entre deux gouvernements, où le gouvernement A, le substitut, s'incline devant les préférences du gouvernement B et agit en son nom ou en soutien de sa politique dans la poursuite d'objectifs communs, mais non forcément identiques, et dans des circonstances qui impliqueraient autrement pour B des coûts et/ou risques plus élevés<sup>9</sup>.

Si cette définition constitue un point de départ intéressant, elle réduit toutefois inutilement la notion aux relations entre gouvernements. Durant les dernières décennies, les États-Unis ont fait preuve d'une propension à utiliser aussi bien les substituts étatiques que non-étatiques<sup>10</sup>. Malgré cette large application, les publications américaines dans le domaine de la défense ne font que tangentiellement référence au sujet. Dans sa définition de la guerre non-conventionnelle, la Publication interarmées 1-02 du *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* inclut les opérations « menées à travers, avec ou par des forces locales ou de substitution qui

sont organisées, formées, équipées, soutenues et dirigées à différents degrés par une source extérieure<sup>11</sup> ». Aussi vague puisse-t-elle être, cette dernière source ajoute un élément important à la description de Rubenstein en accentuant l'idée d'une relation mutuellement avantageuse. Le substitut agit au nom du gouvernement B, mais qui plus est, ce dernier soutient et fournit des moyens au substitut.

Pour les besoins de cet article, la force de substitution sera définie comme une organisation servant les besoins ou les intérêts d'un second acteur, le sponsor, en utilisant la puissance militaire à la place des forces du sponsor. Cette définition implique que le sponsor doit financer, équiper, former ou soutenir par d'autres moyens le substitut. Le sponsor doit également exercer au moins une certaine forme de contrôle ou d'influence sur le substitut. Ce contrôle n'est pourtant jamais absolu. Dans de nombreux cas, au mieux n'est-il que limité. Comme l'explique Rubenstein, « Alors que les substituts pourraient évoquer subordination et dépendance, en pratique, le spectre des relations apparaît plus large<sup>12</sup> ». Au regard de la définition, une certaine cohérence d'intérêts doit exister entre le substitut et le sponsor, au-delà de considérations financières. Cela n'empêche pas d'avoir des objectifs différents voire concurrents, mais le substitut n'agit pas seulement pour des gains financiers ou parce qu'il y serait contraint. Enfin, doit-on reconnaître que la relation sponsor-substitut ne représente pas un accord formel et se démarque dès lors nettement d'une alliance.

Dans son analyse de l'aide à l'étranger, parue durant les années 1950, George Liska a proposé une distinction catégorique entre les programmes d'assistance créative et acquisitive. Même si elle est militaire, l'aide créative vise le développement socioéconomique d'un bénéficiaire sans être liée à un objectif stratégique spécifique du donateur. Elle n'est pas « destinée principalement à l'acquisition, du moins pas dans l'immédiat ; elle est élargie dans l'espoir qu'elle affectera favorablement le développement économique et politique du pays bénéficiaire ». D'autre part, un donateur utilisera l'aide acquisitive pour « obtenir un avantage spécifique » ou pour « acquérir » un atout<sup>13</sup>. En détaillant la définition de cette dernière aide, Liska considère que :

Dans le cas de l'aide acquisitive, l'exécution du bénéficiaire remplace directement l'action du donateur. Soit le donateur n'envisage guère d'agir, soit il devrait agir « plus » ou « différemment » s'il n'était pas en mesure d'anticiper la performance du bénéficiaire... Le cas le plus clair est celui où l'aide, soit-elle militaire ou économique, vise à aider le bénéficiaire à conserver une armée pour sa propre protection au niveau local, de sorte que les États-Unis n'aient pas à participer avec des troupes ou qu'ils n'aient à engager qu'un nombre de troupes significativement moindre<sup>14</sup>.

Ce passage souligne le lien fondamental entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution. La justification du financement que les États-Unis con-

sacrent à l'assistance à la sécurité repose sur une perspective similaire, même si celle-ci n'est pas particulièrement flagrante.

Les partisans de l'assistance américaine à la sécurité évoquent un certain nombre d'avantages de ce programme<sup>15</sup>. La plupart des justifications tiennent à l'économie des forces. Alors qu'il réclamait, durant les années Reagan, une augmentation considérable du budget pour l'assistance à la sécurité, le secrétaire d'État Alexander Haig a affirmé qu'« au fur et à mesure que nous renforçons ces états, nous renforçons nos propres forces... nous pouvons le faire de manière plus efficace et plus fréquente avec un coût moindre<sup>16</sup> ». En 1985, le secrétaire à la Défense Caspar Weinberger a déclaré devant le congrès que l'assistance à la sécurité servait à « diminuer le poids financier et logistique de nos intérêts de sécurité globale<sup>17</sup> ». Plus précisément, l'économie que permet l'assistance à la sécurité repose sur une diminution des interventions militaires américaines qui apparaissent coûteuses aussi bien sur le plan financier que politique. Poursuivant sa déclaration, Weinberger expliquait : « S'ils sont efficaces, nos programmes contribuent à réduire la probabilité que les forces américaines soient appelées à intervenir en faveur de pays amis ou alliés partageant des intérêts de sécurité communs<sup>18</sup> ». Selon James Buckley, sous-secrétaire d'État pour l'assistance à la sécurité et la technologie durant cette même période, les programmes « renforcent les capacités militaires de nos amis et alliés, leur permettant, dans certains cas, d'assumer des responsabilités que nous aurions peut-être alors été obligés d'assumer nous mêmes<sup>19</sup> ». Plus récemment, et réfléchissant d'une manière plus spécifique aux avantages de l'assistance accordée par les États-Unis à la sécurité en Afrique, le député Ike Skelton a expliqué :

Dans la guerre globale contre le terrorisme, nous avons besoin de toute l'aide que nous pouvons trouver. Lorsque les nations sont prêtes à contribuer avec des ressources, notamment en termes de troupes disponibles, nous devrions faire tout notre possible pour nous assurer qu'elles sont aussi bien formées et équipées que nous pouvons le faire. Clairement, personne n'est plus à même que les Africains de patrouiller dans les zones non-gouvernées en Afrique... Non seulement ils seront plus efficaces que nous ne pourrions jamais l'être, mais cela diminuera également, au moins en partie, la nécessité de déployer nos propres troupes<sup>20</sup>.

Faisant écho aux propos de Liska, Weinberger, Buckley et Skelton ont pris fait et cause pour l'assistance à la sécurité qu'ils perçoivent comme un moyen permettant à d'autres acteurs de prendre la place des forces américaines. Ils relevaient, en essence, le lien entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution.

La terminologie occulte souvent cette relation essentielle. Les décideurs politiques américains et le personnel de la défense évoquent régulièrement le « renforcement des capacités des partenaires ». La discussion autour de la mise en place de l'AFRICOM s'inscrit certainement dans cette tendance. Si cela est

probablement plus acceptable que l'idée de développer des substituts, l'acceptabilité a également un inconvénient. Selon Bertil Dunér, les trois dimensions d'une relation de substitution sont la compatibilité des intérêts, le soutien matériel et le pouvoir<sup>21</sup>. Parmi les trois, le pouvoir, ou l'influence, exercé par le sponsor est le plus fondamental. Selon Dunér, la meilleure manière de savoir si un état a ou non agi comme substitut « est de déterminer si un autre état a ou non exercé un pouvoir sur celui-ci ; si des pressions ont été exercées pour qu'il intervienne ». D'un autre côté, un partenaire bénéficie de soutien matériel sans qu'il soit poussé ou influencé par le donateur pour intervenir<sup>22</sup>. En analysant, élaborant des stratégies et mettant en œuvre l'assistance à la sécurité en termes de partenariat plutôt que sous la forme d'une relation sponsor-substitut, on risque peut-être plus de marginaliser les facteurs essentiels, bien que controversés, que sont l'influence et le contrôle du donateur.

Cette marginalisation pourrait affecter négativement l'efficacité des programmes d'assistance à la sécurité du point de vue des objectifs américains. Selon William Mott, « Tout au long de la guerre froide, les Américains ont persisté dans la conviction obsessionnelle que les transferts d'armes... permettraient aux États-Unis d'exercer une forte influence sur la politique du bénéficiaire » et que ces transferts allaient créer automatiquement une « influence décisive sur le comportement du bénéficiaire ». Les décideurs politiques de Washington ont supposé que l'assistance à la sécurité impliquait un degré inhérent de contrôle américain et « s'attendaient à une loyauté stratégique et diplomatique, et même à une implication militaire de la part des bénéficiaires<sup>23</sup> ». Cette supposition a été, dans nombre des cas, erronée. Puisque la question de l'influence du donateur n'a pas été abordée d'une manière appropriée, Washington « n'est jamais parvenu à orienter les objectifs du bénéficiaire pour atteindre les objectifs américains<sup>24</sup> ». Au lieu, comme attendu, de modeler le comportement du bénéficiaire et d'utiliser la force militaire, l'assistance à la sécurité est devenue, « au mieux, un précédent et un argument pour l'aide continue et, au pire, une ressource à la disposition du bénéficiaire pour une utilisation interne ou externe malgré le but déclaré pour lequel elle avait été accordée<sup>25</sup> ».

L'idée essentielle est ici que, dans de nombreuses circonstances, le renforcement des capacités pourrait s'avérer insuffisant. Les États-Unis ne peuvent supposer que la simple assistance à la sécurité, ce que Dunér qualifie de soutien matériel, modèlera automatiquement le comportement du bénéficiaire ou que la capacité résultante sera nécessairement utilisée d'une manière qui soutienne le mieux les intérêts américains. Dunér qualifie à juste titre toute supposition de ce type comme étant « une notion très superficielle<sup>26</sup> ». Aborder l'assistance à la sécurité, en considérant que le développement de la force de substitution est contraire au renforcement des capacités du partenaire, amènera à souligner la nécessité fondamentale

qu'il y a pour le donateur, en particulier en l'absence d'alliances officielles, à exercer une influence sur le bénéficiaire en lui accordant un soutien matériel.

Cette approche de l'assistance à la sécurité se prête facilement au cadre théorique plus large de la théorie de la délégation. Comme précédemment évoqué, « Dans le cas de l'aide acquisitive, l'exécution du bénéficiaire remplace directement l'action du donateur. Soit le donateur n'envisage guère d'agir, soit il devrait agir « plus » ou « différemment s'il n'était pas en mesure d'anticiper la performance du bénéficiaire... ». La théorie de la délégation aborde les relations omniprésentes, mais complexes où une partie, l'agent, agit pour le compte d'une autre, le principal<sup>27</sup>. Ainsi, dans la mesure où l'assistance à la sécurité se situe dans la catégorie acquisitive, les concepts clés de la théorie de la délégation deviennent plus appropriés. L'analyse proposée ci-dessous concernant la stratégie américaine d'assistance à la sécurité en Afrique repose en grande partie sur ces concepts. Pour les besoins de cette analyse, le sponsor et le substitut assument respectivement les rôles du principal et de l'agent<sup>28</sup>.

L'instabilité et les conflits n'ont pas manqué en Afrique durant cette dernière décennie. Dans la plupart des cas, les États-Unis ont choisi de rester un observateur concerné, comme n'importe quel autre membre, même si très influent, de la communauté internationale amorphe. À de rares occasions, certains aspects d'un conflit poussent les États-Unis vers un rôle de leader plus actif et les poussent à considérer plus sérieusement l'emploi de la puissance militaire. Bien que relativement inhabituelles, c'est lors de ces situations que le concept de force de substitution est le plus pertinent et le lien avec l'assistance à la sécurité devient alors primordial. Dans l'ensemble, les deux cas présentés ci-dessous entrent dans cette catégorie. Chacun témoigne d'un degré de réussite dans l'utilisation de la force de substitution, ainsi que de la valeur des programmes américains d'assistance à la sécurité, tout en illustrant d'une manière aussi claire le truisme selon lequel la délégation est rarement, si tant est qu'elle puisse l'être, parfaite.

### I<sup>e</sup> cas :

#### **l'intervention du Nigéria et de la CEDEAO au Libéria, 2003**

Les élections libériennes de 1997 ont porté au pouvoir le chef rebelle Charles Taylor, engendrant une brève période de relative stabilité dans le pays. Pourtant, au bout de deux ans, une nouvelle période de luttes internes a débuté en réaction aux abus du régime Taylor. Cette reprise de la guerre civile au Libéria a finalement attiré l'attention internationale début juin 2003, lorsque le groupe insurgé des Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), longtemps confiné dans des

régions isolées du pays, a réussi une avancée rapide sur Monrovia et des dizaines de milliers de réfugiés ont afflué dans la capitale<sup>29</sup>.

### L'élément déclencheur de l'implication américaine

Le 29 juin, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a appelé les agents internationaux du maintien de la paix à intervenir dans le conflit. Dans une lettre adressée au Conseil de sécurité, il affirmait que « cette force devrait être menée par un membre permanent du Conseil<sup>30</sup> ». Soulignant que les États-Unis entretenaient une relation spéciale avec le Libéria, le secrétaire s'est spécifiquement tourné vers les Américains les invitant à assumer un rôle de leader. La France et la Grande-Bretagne avaient récemment déployé de considérables forces de maintien de la paix dans leurs anciennes colonies, respectivement, la Côte d'Ivoire et la Sierra Léone. Même si le Libéria n'a jamais été une colonie américaine, il s'en rapprochait le plus en Afrique et nombre des partisans de l'intervention américaine, y compris les gouvernements français et britannique, ont suggéré que les États-Unis devraient réagir d'une manière semblable<sup>31</sup>.

Des débats similaires avaient surgi au début des années 1990, aux premières heures du précédent conflit libérien, mais les États-Unis avaient refusé d'engager des forces. En 2003, pourtant, ils se sont trouvés face à de nouvelles considérations. Parmi celles-ci, l'intérêt accru pour les ressources énergétiques sous-régionales. À l'époque, les analystes avaient prédit qu'en 2020 les États-Unis allaient importer 25 pour cent de leur pétrole brut du Golfe de Guinée<sup>32</sup>. D'autres inquiétudes grandissantes portaient sur l'important trafic d'armes et de drogues, ainsi que sur la présence perçue d'organisations terroristes internationales. Comme l'a expliqué le secrétaire d'État Colin Powell, « Nous avons effectivement intérêt à nous assurer que l'Afrique de l'Ouest ne se déchire pas<sup>33</sup> ».

Malgré les liens historiques, la pression internationale et, pour le moins, un certain intérêt national, les sentiments aux États-Unis quant à l'engagement de troupes au Libéria étaient partagés. Le congrès conservateur craignait de se voir entraîné dans un conflit africain prolongé et amené à assumer une tâche dépassant ses capacités militaires. La défense ne souhaitait pas non plus « s'impliquer dans un conflit complexe et violent n'engageant pas d'intérêts de sécurité nationale pour les États-Unis, alors que les troupes américaines étaient déjà déployées en Irak et Afghanistan<sup>34</sup> ». Lors d'une audition devant le comité des Forces armées du sénat, le général Richard Myers, chef d'état-major interarmées, avait exprimé de fortes réserves sur l'implication au Liberia, avertissant les législateurs que l'opération risquait d'être longue et coûteuse<sup>35</sup>. Son adjoint, le général Peter Pace s'est fait écho de ces propos, se référant directement au précédent de la débâcle américaine

en Somalie<sup>36</sup>. Ce point de vue n'était pourtant pas unanime au sein du gouvernement américain. Le département d'État, dirigé par Powell, a fait pression pour une réaction militaire énergique de la part des États-Unis<sup>37</sup>. Un groupe restreint, mais influant, de législateurs américains s'est rangé aux côtés de Powell. Après une période d'intenses débats internes, l'administration a simplement admis, début juillet, qu'elle « n'excluait pas » le déploiement de troupes américaines<sup>38</sup>.

### *Substituts potentiels*

Alors qu'il réfléchissait à une éventuelle intervention militaire américaine, le président Bush a déployé une petite équipe de conseillers militaires en Afrique de l'Ouest pour évaluer la situation et déterminer la capacité et la volonté d'investissement des acteurs sous-régionaux<sup>39</sup>. Lors d'une conférence de presse, Bush a expliqué que l'équipe « évaluait la puissance de la CEDEAO : quand, quelle réactivité, quel type de troupes, quels contributeurs<sup>40</sup> ». Le fait de se tourner vers la CEDEAO n'était pas surprenant. D'un point de vue militaire, celle-ci était de loin l'organisation sous-régionale la plus développée et expérimentée en Afrique. De plus, la CEDEAO était précédemment intervenue, sans mandat des Nations Unies, au Libéria pour maintenir la stabilité régionale. Ses membres étaient manifestement soucieux d'empêcher une montée de violence similaire à celles des années 1990.

En se tournant vers la CEDEAO, les États-Unis se tournaient, en réalité, vers le Nigéria. Ce pays était la puissance sous-régionale et, selon le sous-secrétaire d'État aux affaires politiques, Thomas Pickering, « le seul pays de la région en mesure d'envoyer des forces armées<sup>41</sup> ». Lors de son audition devant le congrès, Pickering a également souligné qu'une précédente opération militaire de la CEDEAO au Libéria avait été menée, dominée et financée par le Nigéria. Sans ce pays, la force aurait été « restreinte et non viable d'un point de vue fonctionnel<sup>42</sup> ». La timide tentative de la CEDEAO d'intervenir militairement en Côte d'Ivoire (2002) sans la participation nigériane a encore plus accentué cette perspective. Il est peu probable qu'en 2003 les autres pays de la CEDEAO aient été capables ou disposés à lancer une opération énergique de soutien à la paix sans que le Nigéria n'assume un rôle de premier ordre.

Cela n'implique pourtant pas que la CEDEAO n'était pas un choix pertinent en tant qu'organisation. Le Nigéria avait la capacité, mais c'est la CEDEAO qui a donné la légitimité. Selon certains analystes, le Nigéria est intervenu en Sierra Leone (1997) « sans consulter ses partenaires ou avoir reçu une autorisation préalable » et a, à des fins de communication, utilisé le label « force de maintien de la paix de l'*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group* –ECOMOG dirigée par le Nigéria<sup>43</sup> ». Si elle est peut-être trop sceptique, cette apprê-

ciation montre à quel point l'action unilatérale dans la sous-région constitue un sujet sensible. Le Nigéria a hésité à agir, ou à donner l'impression d'agir, unilatéralement. De manière analogue, les autres membres de la CEDEAO acceptaient un *leadership* nigérian, mais ont protesté contre ce qu'ils percevaient comme le « penchant [de ce pays] pour un style diplomatique unilatéral<sup>44</sup> ». Ainsi, alors qu'ils misaient principalement sur le Nigéria comme substitut potentiel, il était important pour les États-Unis de discuter publiquement toute intervention sous-régionale de la CEDEAO.

### **Les relations d'assistance à la sécurité**

En 2001, un représentant du département d'État a déclaré devant le congrès : « au cours de l'année à venir, nous examinerons avec la CEDEAO les manières dont nous pouvons approfondir notre coopération et leur offrir plus d'assistance alors qu'ils essaient de développer ces capacités multilatérales<sup>45</sup> ». Pourtant, en 2003 les États-Unis ne disposaient toujours pas de la base légale nécessaire pour accorder des financements d'assistance à la sécurité directement à la CEDEAO. En conséquence, toutes les relations d'assistance à la sécurité qu'entretenaient les États-Unis dans la sous-région étaient bilatérales. Même si les États-Unis avaient ce genre de relations avec un certain nombre de pays de la CEDEAO, l'assistance à la sécurité accordée entre 2000 et 2003 est en grande partie allée au Nigéria. La relation d'assistance à la sécurité qu'entretenaient les États-Unis avec ce pays apparaissait donc comme la plus opportune dans le cas de la crise libérienne de 2003.

En 1993, en réponse à l'instauration de la dictature militaire du général Sani Abacha, les États-Unis ont cessé toute assistance à la sécurité accordée au Nigéria. Ils lui ont tout d'abord interdit de participer à l'*African Crisis Response Initiative* – ACRI. Comme l'a expliqué devant le congrès l'ambassadeur Marshall McCallie, directeur de programme pour l'ACRI, « Nous ne pouvons pas accorder d'assistance militaire aux pays dirigés par des gouvernements militaires, notamment ceux ayant renversé des gouvernements civils... J'attends avec impatience le jour où le Nigéria sera revenu à un régime civil démocratique et nous pourrons alors travailler ensemble pour le maintien de la paix<sup>46</sup> ».

Les élections nigérianes de 1999, apparent retour vers un tel régime, ont constitué « une immense opportunité pour les États-Unis sur le continent africain ». Pour le gouvernement américain, le Nigéria n'était pas seulement la plus importante puissance régionale, mais également « le pilier potentiel pour l'ensemble du continent<sup>47</sup> ». Cette perspective réservait au Nigéria un rôle important dans le maintien de la sécurité sous-régionale et régionale. Lors d'une audience au congrès en 1999 concernant l'avenir de la politique américaine à l'égard du Nigéria, le sénateur Bill Frist a expliqué : « Nous souhaitons que le Nigéria reste engagé dans

la résolution du conflit régional et dans le maintien de la paix et qu'il élargisse peut-être ses efforts<sup>48</sup> ». De manière similaire, le sous-secrétaire Pickering a signalé la « nécessité fondamentale » que les forces nigérianes « soient disponibles pour gérer le conflit dans la région<sup>49</sup> ».

Le premier lien pratique entre l'assistance américaine à la sécurité et cette « nécessité fondamentale » s'est matérialisé sous la forme de l'*Operation Focus Relief* – OFR. À travers un accord négocié en 2000 par les États-Unis, trois pays ouest-africains se sont engagés à fournir des troupes à l'hésitante *UN Mission in Sierra Leone* – UNAMSIL. Le Sénégal et le Ghana ont chacun promis un bataillon, alors que le Nigéria s'est engagé pour cinq. Les conseillers militaires américains dans la sous-région ont pourtant informé le commandement américain que « l'armée nigériane était défaillante et que le fait d'envoyer des troupes mal conduites, mal entraînées et mal équipées ne garantissait guère la victoire en Sierra Leone<sup>50</sup> ». Les États-Unis ont alors accordé, à travers l'OFR, 80 millions de dollars sur une période de cinq mois afin d'entraîner et d'équiper sept bataillons provenant des trois pays<sup>51</sup>. Chose intéressante, seul le Nigéria a déployé en Sierra Leone ses unités entraînées dans le cadre de l'OFR<sup>52</sup>. Une petite équipe de soldats américains, chargés de surveiller l'action, accompagnait ces unités en Sierra Leone<sup>53</sup>.

Après l'OFR, les États-Unis ont continué à accorder au Nigéria d'importants fonds d'assistance à la sécurité. En 2001, le bureau des Affaires africaines du département d'État faisait apparaître le Nigéria comme « le plus grand bénéficiaire unique de programmes militaires bilatéraux et de renforcement des capacités, se trouvant de notre côté » et « le plus grand bénéficiaire unique d'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis<sup>54</sup> ». Entre 2001 et 2003, le Nigéria a, parmi l'ensemble des pays africains, reçu de loin la plus importante assistance à la sécurité de la part des États-Unis<sup>55</sup>. Même si jamais impliqué dans l'ACRI, le Nigéria a rejoint en 2002 l'*African Contingency Operations Training Assistance* – ACOTA. Cet essor du financement américain était en étroite corrélation avec la perception, précédemment évoquée, consistant à voir le Nigéria comme potentiel leader des opérations de paix régionales et sous-régionales. Dans le *Congressional Presentation for Foreign Operations* de l'année fiscale 2000, la « participation prolongée de l'armée nigériane aux efforts régionaux de maintien de la paix » apparaissait comme « le principal indicateur de performance » des programmes d'assistance à la sécurité en question<sup>56</sup>. De façon similaire, le *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* – CBJ pour l'année fiscale 2003 a approuvé l'augmentation de l'assistance à la sécurité accordée au Nigéria comme moyen d'« améliorer les capacités nigérianes de maintien de la paix et de réaction à la crise » et de « renforcer son rôle positif dans le maintien de la paix dans la région<sup>57</sup> ». Ainsi, durant la période 2000-2003, le lien était particulièrement clair entre, d'un côté,

l'importante assistance américaine à la sécurité accordée au Nigéria et, de l'autre, les attentes que nourrissaient les États-Unis de voir ce pays assumer un rôle dominant dans les efforts sous-régionaux de soutien de la paix.

### *Du bénéficiaire au substitut*

Alors que la situation au Libéria se détériorait, les dirigeants de la CEDEAO se réunirent début juillet et annoncèrent qu'ils envisageaient de fournir 3.000 hommes à une mission de soutien de la paix. Ils ont pourtant demandé, comme condition, que les États-Unis prennent l'initiative et contribuent à l'opération avec 2.000 hommes. Le président Obasanjo a expliqué : « Ce n'est pas le Nigéria qui a mis le feu au Libéria, n'est-ce pas ? Bien sûr que non. Ce ne sont pas les Africains de l'ouest qui ont mis le feu au Libéria. Vous savez qui l'a fait. Et ceux qui ont mis le feu au Libéria devraient également contribuer à l'éteindre<sup>58</sup> ». Alors que pour les États-Unis la dernière intervention de la CEDEAO au Libéria semblait pouvoir être répétée, les membres de l'organisation, notamment le Nigéria, y ont vu une expérience négative à ne pas reproduire. Il y avait eu un précédent et cela avait été long, cher et sanglant. En établissant le programme de la CEDEAO, les dirigeants nigériens souhaitaient que les États-Unis partagent la charge en 2003. Cela provenait du fait que, selon eux, les États-Unis avaient une certaine responsabilité, et que les forces armées américaines allaient être efficaces. L'implication directe des troupes de combat américaines allait certainement garantir un succès rapide<sup>59</sup>.

Pour les États-Unis, cette réaction des acteurs sous-régionaux n'était ni attendue, ni acceptable. Après avoir caressé l'idée d'une intervention militaire directe, l'administration a décidé qu'elle n'accepterait, tout au plus, que de jouer un rôle secondaire. Mi-juillet, le président Bush a déclaré : « Nous souhaitons aider la CEDEAO... Tout le monde comprend, je pense, que tout engagement préalable sera limité aussi bien en ampleur qu'en durée... notre mission sera de faciliter une présence de la CEDEAO<sup>60</sup> ». Dans les cercles des décideurs politiques américains, l'hésitation du Nigéria à répondre générerait une importante frustration, notamment vu l'ampleur de la récente assistance à la sécurité accordée par les États-Unis<sup>61</sup>. En conséquence, les États-Unis ont entrepris un effort diplomatique soutenu dans la sous-région essentiellement à l'égard du Nigéria. L'ambassadeur américain Jacques Klein, représentant spécial de l'ONU pour le Libéria, a affirmé lors d'une conférence de presse que « la CEDEAO devait agir rapidement » et, de manière générale, il a « tenté de forcer la CEDEAO à déployer immédiatement une force d'avant-garde d'au moins 1.000 hommes<sup>62</sup> ». Le sous-secrétaire d'État américain pour les affaires africaines, Walter Kansteiner, s'est rendu en Afrique pour accentuer la pression sur les dirigeants régionaux<sup>63</sup>. Néanmoins, la CEDEAO,

au sein de laquelle le Nigéria avait une position dominante, « semblait attendre un signal de la part des États-Unis indiquant qu'ils étaient prêts à apporter une aide militaire, c'était donc une impasse, tout le monde attendait tout le monde<sup>64</sup> ».

Cette situation a commencé à se débloquer vers la fin du mois de juillet. Le 25 juillet, les États-Unis ont annoncé qu'ils déployaient un groupe naval amphibie avec 2.300 *Marines* de la côte méditerranéenne à la côte du Libéria, la date d'arrivée étant fixée au 2 août. Ils ont par ailleurs promis dix millions de dollars pour soutenir une mission de la CEDEAO<sup>65</sup>. Trois jours après, les dirigeants de la CEDEAO se sont formellement engagés à déployer des forces au Libéria au plus tard le 3 août. Le Nigéria a été le premier à accepter d'engager des troupes pour l'*ECOWAS Mission in Liberia – ECOMIL*, suivi par le Ghana, le Sénégal, le Mali et le Togo<sup>66</sup>. Une fois de plus, le Nigéria allait fournir la majeure partie de l'équipement et du personnel militaire. Il est important d'observer que les États-Unis n'ont pas précisé leur position concernant la mission des *Marines* engagés. Il s'agissait essentiellement d'un geste symbolique, visant, comme l'a exprimé un haut fonctionnaire, « à accélérer l'action de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest<sup>67</sup> ».

Ce soutien militaire symbolique, associé aux financements américains et à la pression diplomatique, a constitué l'élément déclencheur nécessaire à l'intervention. L'avant-garde des forces nigérianes a commencé à arriver au Libéria durant la première semaine du mois d'août et l'*ECOMIL* a rapidement atteint la capacité prévue de 3.600 hommes<sup>68</sup>. Après avoir été à portée d'hélicoptère durant une semaine, le 11 août les navires américains se sont rapprochés de Monrovia, la capitale libérienne. Vingt *Marines*, agents de liaison avec l'*ECOMIL*, ont été débarqués, mais les autres sont restés à bord. Selon un haut responsable du Pentagone, le but de cette action a été de « montrer le soutien aux agents africains de maintien de la paix sans engager dans la mission d'autres troupes américaines au sol<sup>69</sup> ».

L'opération *ECOMIL* a continué jusqu'au 1<sup>e</sup> octobre 2003, période à laquelle la majeure partie des forces étaient des « Casques bleus » et a été englobée dans une mission de suivi des Nations Unies (*UNMIL*). Durant ces deux mois d'existence, l'*ECOMIL* a été généralement efficace dans la protection et la stabilisation de Monrovia, supervisant le départ négocié de Charles Taylor et facilitant l'afflux d'aide humanitaire. De son côté, l'armée américaine a fourni un important soutien logistique tels que le renseignement et la communication. Les forces américaines ont également mené une énergique campagne d'information, à travers, entre autres, le programme radio *ECOMIL and You*, largement diffusé<sup>70</sup>. En évaluant la contribution de l'armée américaine, un expert suggère que « la véritable menace qu'ont représenté les forces américaines, symbolisée par les navires au large, a apporté un important soutien psychologique aux Africains de l'ouest<sup>71</sup> ». Les États-

Unis ont finalement débarqué environ 200 *Marines* à Monrovia pour aider à la protection de l'aéroport international et soutenir les agents africains de maintien de la paix par une force de réaction rapide<sup>72</sup>. Cela étant, ces forces ont regagné les navires dix jours plus tard. Les seuls autres signes visibles de l'implication militaire directe des États-Unis ont été les vols périodiques des avions de combat américains et des hélicoptères d'attaque lors de missions *show of force*. Les groupes amphibies américains ont quitté la zone le 30 septembre, juste avant la dissolution de l'ECOMIL et le transfert à l'UNMIL.

La plupart des dirigeants américains, militaires et civils, ont vu dans cette opération, qui était « le premier engagement américain dans un conflit africain depuis la Somalie », une réussite<sup>73</sup>. Les États-Unis avaient, au Libéria, atteint leurs objectifs militaires sur le court terme avec un engagement de troupes minimal et sans compter la moindre perte<sup>74</sup>. Selon un militaire américain y ayant participé, « l'opération a clairement prouvé qu'une présence militaire américaine avancée relativement légère... pourrait permettre à une force régionale localement constituée d'obtenir d'extraordinaires résultats<sup>75</sup> ». Même si la mission a été menée par les troupes africaines, les décideurs politiques américains s'en sont rapidement attribué le mérite. Se référant aux programmes américains d'assistance à la sécurité, le sous-secrétaire Kansteiner a déclaré devant le congrès : « Honnêtement, sans l'assistance américaine, ces forces d'intervention n'auraient jamais été déployées au Libéria et n'auraient jamais pu être les agents du maintien de la paix qu'elles sont<sup>76</sup> ».

### *Du point de vue de la délégation*

Bien que largement réussie, l'intervention ECOMIL soutenue par les États-Unis soulève encore nombre de questions quant aux relations principal-agent. Dès le départ, une certaine discordance entre les attentes des États-Unis et celles du Nigéria s'est fait jour. Les dirigeants nigériens se sont considérés pleinement en droit de demander, comme condition de leur propre engagement, une importante contribution militaire américaine. Inversement, l'intransigeance nigérienne a irrité les autorités américaines, celles-ci expliquant que la puissance sous-régionale n'était pas fidèle à son engagement. Une fois arrivées au Libéria, les unités militaires nigériennes, ainsi que celles d'autres participants à l'ECOMIL, ont bien effectué leur mission<sup>77</sup>. Néanmoins, le processus fût difficile et controversé avant de parvenir à ce point, impliquant une lourde pression diplomatique de la part des États-Unis, des promesses de financements supplémentaires et un déploiement symbolique de forces américaines. D'un point de vue de la délégation, c'est notamment le déploiement américain qui apparaît comme problématique. À part une petite minorité, les dirigeants américains ne souhaitaient pas engager de forces armées dans ce conflit, mais ils se sentaient obligés par la pression internationale

et, plus encore, par l'insistance des acteurs sous-régionaux. Cette situation illustre bien l'effet de levier inversé, concept proposé par Mott<sup>78</sup>. Comme l'exprimait un reportage, « Les Nigériens savent pourtant qu'ils ont les Américains à leur merci et ils insisteront pour obtenir l'accord le plus avantageux avant d'y aller<sup>79</sup> ».

L'essor de l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis au Nigéria entre 2000 et 2003 était étroitement lié aux attentes du gouvernement américain de voir le Nigéria être l'un des principaux contributeurs aux opérations sous-régionales et régionales de soutien de la paix. Du point de vue américain, l'hésitation du Nigéria à réagir à la crise libérienne et sa tentative de forcer les États-Unis à engager leurs propres troupes constituait une forme d'« esquive » qui, selon la théorie de la délégation, revient au fait de ne pas accomplir tout ce à quoi on s'était engagé par contrat ou de ne pas accomplir la tâche d'une façon souhaitable. L'esquive apparaît souvent lorsque les intérêts de l'agent s'écartent de ceux du principal. Pourtant, dans le cas de la crise libérienne de 2003, les intérêts américains et nigériens ont relativement bien concordé. Les tractations diplomatiques entre les États-Unis et le Nigéria ne portaient ni sur la nécessité d'une intervention, ni sur le fait de savoir si le Nigéria allait ou non assumer un rôle. Le diable est dans les détails, le *timing*, les conditions, les rôles, les niveaux d'implication et, aspect particulièrement préoccupant, qui allait payer la facture. L'écart entre les attentes des États-Unis et la réponse nigérienne provenait essentiellement des risques potentiels et des principes contradictoires.

Mis à part le cas des objectifs contradictoires, l'esquive apparaît comme plus probable dans des situations où les résultats sont extrêmement incertains, les risques étant donc considérables. Il est alors important de prendre en compte la variation des perceptions du risque dans la relation principal-agent. La précédente implication nigérienne au Libéria n'était pas nécessairement un indicateur de sa future tolérance au risque. Cette expérience antérieure n'avait été ni agréable, ni peu coûteuse. La probabilité d'une expérience similaire suffisait pour « déclencher l'appréhension des risques potentiels que prévoit la théorie » d'une manière que les États-Unis n'ont pas véritablement compris ou dont ils n'ont pas eu entièrement conscience<sup>80</sup>. Kathleen Eisenhardt aborde « le problème du partage de risque qui apparaît lorsque le principal et l'agent ont des attitudes différentes à l'égard du risque... le problème tient ici au fait que le principal et l'agent pourraient opter pour des actions différentes à cause de leurs visions différentes concernant le risque<sup>81</sup> ». Du point de vue nigérien, il était totalement raisonnable d'opter pour un engagement américain militaire important comme moyen de minimiser le risque.

Étroitement liée au risque était la question des principes contradictoires. Chose intéressante, le manque d'enthousiasme pour la mission dont faisait preuve le Nigéria provenait en partie de l'inculcation de pratiques démocratiques. Dans

une démocratie, l'armée nationale est finalement un agent du peuple. Alors que les dictateurs nigériens ont pu utiliser l'armée quand et comme bon leur semblait, les dirigeants démocratiquement élus, responsables devant l'opinion publique nigérienne, avaient de plus en plus de mal à justifier et à recueillir le soutien public pour les dépenses des troupes et de l'argent public dans des conflits externes<sup>82</sup>.

Ce cas met en exergue le rôle essentiel de l'acteur sous-régional dominant. Pour les États-Unis, cela aurait été dépourvu de sens de déléguer à la CEDEAO sans l'implication nigérienne. La relation bilatérale demeurait beaucoup plus importante que toute autre relation que les États-Unis avaient entretenue avec l'organisation sous-régionale. Comme l'a récemment expliqué un officier supérieur nigérien : « Si vous voulez travailler avec la CEDEAO, vous ne pouvez pas vous y adresser directement... vous devez d'abord passer par nous<sup>83</sup> ». Comme lors des précédentes opérations, le cadre de la CEDEAO a été utile notamment en termes de légitimité, nécessaire au plan intérieur comme vis-à-vis de l'extérieur.

Finalement, les États-Unis ont atteint leurs objectifs stratégiques au Libéria en utilisant la force de substitution. L'assistance américaine à la sécurité a joué un rôle important dans cette réussite. Des questions subsistent quant au déploiement de troupes américaines, qui visait initialement à « accélérer l'action » de la CEDEAO. Ce déploiement a dû être évalué et mis en balance avec la crainte réelle de la plupart des décideurs politiques américains et des hauts responsables de la défense de se voir entraînés dans une guerre civile libérienne. Il faut en convenir, la force américaine symbolique est restée réduite en nombre et généralement confinée à la sécurité de ses navires, mais les États-Unis ont joué un jeu dangereux, aussi bien pour leurs troupes que pour leur crédibilité. Ils sont parvenus à maintenir leur rôle de soutien indirect, mais il convient de s'interroger sur ce qu'auraient été amenées à faire les forces américaines si la situation au Libéria avait continué à se détériorer ou si l'ECOMIL avait été dépassé. Les États-Unis ont eu la chance de ne jamais devoir prendre cette décision. Comme l'a exprimé devant le congrès la sous-secrétaire adjointe à la Défense Theresa Whelan, « La bonne nouvelle c'est que l'on n'a pas eu besoin d'eux<sup>84</sup> ». S'il n'est pas particulièrement utile d'insister sur le domaine de l'hypothétique, il apparaît tout de même que, alors qu'ils essayaient d'opérer à travers une force de substitution, les États-Unis risquaient un niveau d'implication militaire qu'ils n'avaient ni prévu, ni souhaité. C'est ce risque que les États-Unis ont cherché à éviter à travers leur stratégie d'assistance à la sécurité. Pour atténuer les risques potentiels perçus par son remplaçant et tirer bénéfice du fait d'utiliser une force de substitution, les États-Unis ont dû ajuster leur propre perception du risque acceptable.

2<sup>e</sup> cas :

## l'intervention de l'Éthiopie et de l'Union africaine en Somalie, 2006–2008

Dix ans après la tristement célèbre opération des Nations Unies menée par les États-Unis (1992–93), la Somalie restait un État failli, non-gouverné et en proie à une guerre endémique. En 2004, sous la direction du groupement sous-régional qu'est l'*Intergovernmental Authority for Development* – IGAD des Nations Unies, un groupe de délégués somaliens s'est rassemblé au Kenya pour former le *Transitional Federal Government* – TFG. Cette tentative visant à mettre fin au conflit et au chaos s'est pourtant rapidement transformée en échec. Le nouveau président était source de controverses ; « ses liens étroits avec l'Éthiopie, ses intransigeantes positions anti-islamistes, ainsi que ses tactiques autoritaires contre les adversaires politiques au sein même de son propre clan lui ont valu une réputation de leader tendant plutôt à polariser qu'à unir les Somaliens<sup>85</sup> ». Ce gouvernement a, dès le départ, bénéficié de peu de pouvoir ou légitimité. Selon Ken Menkhaus, spécialiste de la Somalie, « Le fait de porter au pouvoir [Abdullahi Yusuf Ahmed] et un gouvernement très pro-éthiopien et anti-islamiste a constitué une aubaine pour le mouvement islamiste de Mogadiscio qui essayait de s'imposer... La menace d'un gouvernement dirigé par Yusuf a été le prétexte idéal pour que les islamistes radicaux mobilisent leur base de soutien<sup>86</sup> ».

Mi-2005, le TFG s'est retrouvé isolé dans la capitale provisoire de Baidoa, alors que le *Supreme Council of Islamic Courts* – CIC, nouvellement constitué, s'était imposé comme « la plus puissante force politique et milice de Mogadiscio<sup>87</sup> ». En février 2006, avec le soutien de la CIA, un groupe de neuf chefs des milices de clan ont formé l'*Alliance for Restoration of Peace and Counter-Terrorism* afin de combattre les islamistes<sup>88</sup>. Après une bataille de quatre mois, le CIC est sorti vainqueur, intégrant dans ses rangs la plupart des milices membres de l'Alliance. Ayant acquis le contrôle total de Mogadiscio, il a rapidement imposé son autorité sur une vaste partie du pays. Le président du CIC, le Cheikh Sharif Ahmed a juré que son groupe continuerait à lutter jusqu'à ce qu'il contrôle l'ensemble de la Somalie<sup>89</sup>.

***L'élément déclencheur de l'implication américaine***

Pour le gouvernement américain, le triomphe et l'accession du CIC au pouvoir national « ont été le résultat contraire de celui qu'ils avaient visé en encourageant la création de l'Alliance » et « un important revers dans la guerre des États-Unis contre le terrorisme<sup>90</sup> ». Ils craignaient que le CIC ne fournisse un refuge sûr et un soutien aux terroristes d'al-Qaeda, comme l'avait fait le régime taliban en Afghanistan. Le porte-parole du département de la Défense, Sean McCormack, a expliqué, peu de temps après la défaite de l'Alliance : « Nous sommes véritable-

ment préoccupés par la présence de terroristes étrangers en Somalie et cela constitue un aspect important de notre politique à l'égard de ce pays<sup>91</sup> ». De la même manière, la sous-secrétaire d'État aux affaires africaines, Jendayi Elizabeth Frazer, a exprimé son mécontentement à l'égard de la « grande facilité » avec laquelle opérait al-Qaëda dans les zones contrôlées par le CIC<sup>92</sup>. Les États-Unis ont notamment relevé que ce sanctuaire a fourni un petit nombre d'individus liés avec les attentats à la bombe contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998, ainsi que les responsables des attaques de 2002 contre un site touristique et un avion israéliens à Mombasa<sup>93</sup>. Les implications qu'aurait eu une réaction américaine à cette situation s'étendaient pourtant au delà de la Somalie et de la présence de quelques agents-clés d'al-Qaëda. Lors d'une audition devant le congrès, Frazer a déclaré : « L'exploitation continue de la Somalie par des éléments terroristes menace la stabilité de l'ensemble de la Corne de l'Afrique. Nous prendrons donc des mesures fermes pour empêcher les terroristes de se créer un sanctuaire en Somalie<sup>94</sup> ». Les autorités américaines étaient au courant du fait « qu'il existait des éléments islamiques extrémistes en Ouganda, au Kenya, en Tanzanie et en Érythrée, et qu'ils suivaient tous ce qui se passait en Somalie et la manière dont les États-Unis réagissaient<sup>95</sup> ». Une préoccupation encore plus grave était la présence croissante de *djihadistes* étrangers « qui voulaient faire de la Somalie le troisième front de la guerre sainte, après l'Irak et l'Afghanistan<sup>96</sup> ».

En 2003, dans le contexte de la crise libérienne, les États-Unis avaient sérieusement envisagé un engagement conséquent de troupes en Afrique. Cela étant, la question ne s'est pas posée en 2006, compte tenu tant de la nature du conflit en Somalie que de la précédente expérience dans ce pays. La situation en Somalie n'en demeurerait pas moins extrêmement préoccupante, nécessitant une réponse américaine. Dans le contexte de la guerre globale contre le terrorisme, les États-Unis ne pouvaient accepter l'émergence d'un autre état islamique extrémiste qui, nourrissant des liens explicites avec al-Qaëda, constituerait une base pour les *djihadistes* étrangers. N'ayant pu obtenir des forces de substitution efficaces internes à la Somalie, et avec leurs efforts diplomatiques enlisés, les États-Unis se sont tournés vers les acteurs sous-régionaux et régionaux, voyant en eux de potentiels fournisseurs de force militaire.

### ***Substituts potentiels***

Après l'échec de l'opération soutenue par la CIA, le département d'État a réaffirmé son contrôle sur la politique à l'égard de la Somalie. Le sous-secrétaire Frazer a fait du conflit une priorité majeure et a cherché à obtenir le soutien pour un projet visant à renforcer le TFG avec des troupes d'autres pays africains. En 2006, l'Union africaine bénéficiait d'une certaine expérience dans le domaine de la sécu-

rité après avoir déployé, à l'échelle régionale, des troupes aussi bien au Burundi (2003), qu'au Soudan (2004) ou en République démocratique du Congo (2005). Avec les menaces pesant sur le TFG, les États-Unis ont soutenu et rédigé l'avant projet d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies appelant à une mission de l'Union africaine en Somalie. Il ne s'agissait pas d'une mission de maintien de la paix, mais d'une mission « de protection et de formation<sup>97</sup> ». La Résolution 1725, adoptée à l'unanimité par le Conseil le 6 décembre 2006, chargeait spécifiquement une force africaine de maintenir et de surveiller la sécurité à Baidoa, de protéger les membres du TFG et les principales infrastructures de l'État et de former les forces militaires du TFG, permettant ainsi au gouvernement somalien d'assurer sa propre sécurité<sup>98</sup>.

Conformément au cadre prescrit par le *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* de 2002, le mandat pour une force d'intervention de 8.000 hommes a été accordé au groupement sous-régional qu'est l'*Intergovernmental Authority on Development* – IGAD. Une limite importante était pourtant imposée à la mission de l'IGAD en Somalie (IGASOM) : aucun état voisin de ce pays ne pouvait y participer<sup>99</sup>. Cet impératif politique a exclu Djibouti, le Kenya et, plus important, l'Éthiopie. Parmi les trois membres restants de l'IGAD, seul l'Ouganda était véritablement en mesure de fournir des troupes<sup>100</sup>. Le Soudan était confronté à ses propres problèmes internes et était solidaire du CIC<sup>101</sup>. L'Érythrée soutenait activement le CIC et il était plus probable qu'elle nuise aux opérations. L'Ouganda s'est proposé de participer. Sa contribution, de l'ordre de 2.000 hommes, n'aurait pourtant pas été suffisante vu la complexité et les dangers de cette mission. Le CIC a précisé que tout déploiement de l'IGASOM serait considéré comme une invasion étrangère hostile et a menacé d'attaquer toute force extérieure<sup>102</sup>. Avec un soutien marginal et de faibles chances de succès, l'IGASOM n'a pas abouti.

Exclue du mandat de l'Union africaine, l'Éthiopie était probablement le seul pays de la région ayant la capacité militaire et la volonté politique de mener une opération énergique en Somalie pour s'opposer au CIC. En 2006, l'Éthiopie a affiché la plus grande et la plus expérimentée armée professionnelle de l'Afrique sub-saharienne<sup>103</sup>. Cet été là, le premier ministre Zenawi a déclaré aux représentants américains que l'Éthiopie pourrait écraser le CIC en seulement une ou deux semaines<sup>104</sup>. Un précédent d'ailleurs existait : dans les années 1990, l'Éthiopie avait par deux fois envoyé des troupes en Somalie pour détruire les camps d'entraînement terroristes<sup>105</sup>. Plus important encore, l'Éthiopie a vu dans la montée du CIC et l'élimination potentielle du TFG une grave menace pesant sur son intérêt national. Plusieurs facteurs déterminaient l'aversion de Zenawi à l'égard du CIC, parmi lesquels l'appel des islamistes au *djihad* contre l'Éthiopie, les liens

étroits avec l'Érythrée, rivale de l'Éthiopie, le soutien aux insurrections armées en Éthiopie et les revendications irrédentistes sur un territoire disputé<sup>106</sup>.

### *Les relations d'assistance à la sécurité*

C'est en 2005 que les États-Unis ont commencé à accorder directement à l'Union africaine une assistance à la sécurité. Cela comprenait essentiellement des financements dans le cadre du *International Military Education and Training* – IMET, visant à préparer du personnel pour intégrer le siège de l'UA et gérer des opérations humanitaires et de maintien de la paix<sup>107</sup>. La plupart des efforts américains liés au renforcement des capacités en Afrique sont pourtant restés bilatéraux. Selon un officier de liaison américain à l'UA, cela était en partie dû au fait que « c'était facile, les ambassadeurs y étaient à l'aise... il était plus difficile d'établir des rapports multilatéraux ». L'officier a également souligné que la structure du mécanisme de sécurité naissant de l'UA ne permettait pas d'efforts multilatéraux particulièrement conséquents. Il expliquait : « Nous ne pouvons pas avancer plus vite que les Africains<sup>108</sup> ». Pour un certain nombre de raisons, les États-Unis ont conservé une approche bilatérale dans leur assistance à la sécurité, avec quelques principaux partenaires stratégiques dans la région. De la même manière que le Nigéria entre 2000 et 2003, l'Éthiopie s'est imposée comme partenaire stratégique et principal bénéficiaire africain de l'assistance américaine à la sécurité entre 2003 et 2006. D'une manière générale, les États-Unis ont vu l'Éthiopie comme « le pilier de la stabilité dans la Corne de l'Afrique et dans la guerre globale contre le terrorisme<sup>109</sup> ».

Jusqu'en 2002, l'assistance à la sécurité accordée à l'Éthiopie par les États-Unis après la guerre froide est restée aussi insignifiante que sporadique. Les différentes sanctions imposées du fait du conflit en cours entre l'Éthiopie et l'Érythrée voisine ont été un obstacle majeur. Même la formation non létale de l'ACRI, dont l'Éthiopie devait bénéficier durant la deuxième moitié de l'année 1998, a été annulée du fait des hostilités transfrontalières<sup>110</sup>. Le 12 décembre 2000, l'Éthiopie et l'Érythrée ont signé un accord formel de cessez-le-feu. La fin concomitante de l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de sécurité des Nations Unies a ouvert la voie à un soutien accru de la part des États-Unis. Selon le *Congressional Budget Justification* – CBJ pour l'année fiscale 2002, les États-Unis étaient « particulièrement intéressés par le fait de renouveler nos relations militaires avec l'Éthiopie » au lendemain du conflit<sup>111</sup>. Pour faciliter ce renouvellement, les États-Unis ont, en 2002, alloué 3,6 millions de dollars à l'assistance à la sécurité<sup>112</sup>. Le CBJ expliquait : « En Afrique de l'Est, l'Éthiopie a le potentiel pour devenir l'un des principaux contributeurs au maintien de la paix ». En outre, le document mentionnait que les États-Unis « en-

courageraient l'Éthiopie à participer aux initiatives régionales de maintien de la paix et à l'initiative de réponse à la crise africaine<sup>113</sup> ».

L'année suivante, l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis à l'Éthiopie a atteint 4.9 millions de dollars sous la forme d'un financement militaire à l'étranger (FMF) et de l'IMET<sup>114</sup>. En 2003, l'Éthiopie a également commencé à participer à l'ACOTA (Programme africain d'assistance et de formation aux opérations de contingence) recevant ainsi financements et équipement supplémentaires, ainsi qu'une formation renforcée *via* le compte des *Peacekeeping Operations* – PKO. Tout en continuant à souligner le rôle potentiel de l'armée éthiopienne dans le maintien de la paix régionale, le CBJ pour l'année fiscale 2003 reflète un important changement d'orientation vers la lutte contre le terrorisme. Pour la première fois, le document annuel mentionnait l'Éthiopie comme « un État africain en première ligne dans la guerre contre le terrorisme », et, en conséquence, précisait que le FMF « devait fournir à l'Éthiopie l'équipement nécessaire pour accroître ses capacités de lutte contre le terrorisme<sup>115</sup> ». L'Éthiopie a été l'un des principaux bénéficiaires des 100 millions de dollars accordés par les États-Unis à l'*East Africa Counter-Terrorism Initiative* – EACTI<sup>116</sup>. Chose intéressante, les États-Unis ont vu, dès le départ, la contribution de l'Éthiopie à la lutte contre le terrorisme dans une perspective *a minima* sous-régionale. Ils se sont en particulier tournés vers elle dans le cadre « d'efforts visant à arrêter les terroristes en Éthiopie et au delà de ses frontières » (nous soulignons)<sup>117</sup>. Le CBJ pour l'année fiscale 2003 expliquait que ce pays avait « par le passé, envoyé ses troupes dans la Somalie voisine pour détruire des camps terroristes. Si l'on était amené à découvrir qu'un pays de la région abritait ou aidait des terroristes, l'Éthiopie deviendrait un partenaire important dans la guerre contre le terrorisme<sup>118</sup> ».

L'année 2004 a apporté peu de changement dans l'assistance américaine à la sécurité accordée à l'Éthiopie. En 2005, pourtant, les financements ont presque doublé, faisant de ce pays le premier bénéficiaire de l'assistance américaine à la sécurité en Afrique<sup>119</sup>. Alors que les précédents documents budgétaires suggéraient simplement que l'Éthiopie « avait le potentiel pour devenir » l'un des contributeurs majeurs au maintien de la paix, le CBJ pour l'année fiscale 2005 établissait que ce pays « émergeait » dans ce rôle<sup>120</sup>. Cette reconnaissance était due, au moins en partie, à la contribution de l'Éthiopie à la première opération indépendante de maintien de la paix conduite par l'UA (Burundi, 2003)<sup>121</sup>. Citant d'autres évolutions, le document affirmait que « la coopération de l'Éthiopie à la guerre contre le terrorisme avait été remarquable<sup>122</sup> ». Bien que l'assistance traditionnelle à la sécurité accordée à ce pays ait légèrement baissé dans le budget de 2006, les États-Unis ont largement compensé cette diminution avec plus de 21 millions de dollars sous la forme des financements d'urgence destinés à la guerre

globale contre le terrorisme<sup>123</sup>. Le CBJ pour l'année fiscale 2006 offrent une indication importante, bien que nuancée, sur la manière dont les États-Unis ont perçu le rôle de l'assistance à la sécurité accordée à l'Éthiopie. S'attardant sur l'accent précédemment mis sur le renforcement des capacités, le document de 2006 affirme que : « Les États-Unis utiliseront... les financements d'assistance militaire pour accroître la capacité *et la volonté* de l'Éthiopie de participer aux missions militaires externes<sup>124</sup> » (nous soulignons).

En 2006, l'énergique relation d'assistance à la sécurité avec l'Éthiopie reposait sur le fait que les États-Unis y voyaient le principal contributeur aux efforts sous-régionaux de lutte contre le terrorisme. De nouveau, les documents américains témoignent de l'attente de voir l'Éthiopie intervenir, du moins dans certains cas, contre un pays voisin abritant ou aidant des terroristes. Selon certains analystes, les États-Unis ont commencé à évoquer avec l'Éthiopie, dans le courant de l'été 2006, la possibilité d'une telle intervention en Somalie<sup>125</sup>.

### *Du bénéficiaire au substitut*

Tout en cherchant à recueillir le soutien pour une mission de l'UA en Somalie, le gouvernement américain a également tenté de nouer le dialogue avec les modérés au sein du CIC. Pourtant à la mi-décembre 2006, alors que demeuraient en toile de fond aussi bien l'échec de l'IGASOM qui n'avait pu être déployée que l'intransigeance du CIC quant à la question du sanctuaire, les États-Unis ont « pris un ton plus menaçant à l'égard de la Somalie<sup>126</sup> ». Lors d'une conférence de presse organisée le 14 décembre, le sous-secrétaire Frazer a qualifié le CIC de « profondément extrémiste » et « contrôlé par al-Qaeda<sup>127</sup> ». Pour nombre d'observateurs, ces déclarations annonçaient une invasion éthiopienne. Le 24 décembre, après des mois de préparatifs militaires, l'Éthiopie a en effet envahi, lançant une offensive à grande échelle en Somalie. L'issue fut une défaite. L'attaque éthiopienne « a produit non seulement une victoire décisive dans les premiers combats menés en rase campagne, mais également un effondrement inattendu de l'Union des tribunaux islamiques à Mogadiscio... là-bas, les partisans de la ligne dure étaient confrontés aux défections généralisées des milices de clan, des entrepreneurs et des islamistes modérés<sup>128</sup> ». La plupart des dirigeants du CIC (ou de l'UIC) qui étaient restés, ainsi qu'un grand nombre de combattants étrangers, ont fui vers le sud, vers la frontière avec le Kenya. Précédé et protégé par l'armée éthiopienne, le TFG a rapidement comblé le vide à Mogadiscio.

L'encouragement et le soutien accordés par les États-Unis à l'intervention éthiopienne sont encore sujets à débats et controverses. Alors que les dirigeants éthiopiens reconnaissent ouvertement les encouragements américains, le gouvernement des États-Unis s'est refusé à tout commentaire. Un certain nombre de sources gouverne-

mentales crédibles ont fait allusion au rôle important des États-Unis. Selon un officier supérieur américain qui se trouvait dans la sous-région à cette époque, cette opération « a certainement été encouragée par les États-Unis... Les États-Unis ont certainement appliqué, en coulisses, le *soft power*<sup>129</sup> ». Un haut représentant du département d'État travaillant pour le sous-secrétaire Frazer affirme sans équivoque que : « Les États-Unis ont soutenu directement comme indirectement l'invasion éthiopienne en Somalie » et que c'était un soutien nécessaire car « l'UA n'en avait pas la capacité<sup>130</sup> ». Pour un certain nombre de spécialistes, si le voyage en Éthiopie du général John Abizaid, à la tête du *Central Command* – CENTCOM, peu de temps avant l'invasion, avait l'apparence d'une visite de routine, il constituait en réalité l'indicateur fort d'une coordination préalable voire représentait la « poignée de main finale<sup>131</sup> ». Selon l'ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie, David Shinn, « À tout le moins... les États-Unis ont donné un feu vert à l'Éthiopie<sup>132</sup> ».

Si elle est intéressante, la question de l'encouragement ou de l'accord américain précédant l'invasion peut s'avérer plus ou moins hors sujet. Comme le suggère Menkhaus, « L'offensive éthiopienne se serait probablement produite avec ou sans l'approbation tacite des États-Unis<sup>133</sup> ». Néanmoins, les États-Unis ont pour le moins appuyé *post factum* l'intervention et ont par la suite coopéré militairement avec les forces éthiopiennes en Somalie, dont beaucoup avaient été formées et équipées par les États-Unis *via* leurs programmes d'assistance à la sécurité<sup>134</sup>. L'utilisation, apparemment réussie des forces spéciales américaines, du renseignement et des frappes aériennes de précision en nombre limité, associée à l'intervention à grande échelle d'une puissance sous-régionale, a rapidement été surnommée « le modèle somalien ». Selon un rapport, « Les opérations militaires conduites par des commandos américains en Somalie et l'utilisation de l'armée éthiopienne comme force de substitution afin de traquer des agents d'al-Qaeda dans le pays, constituent le plan que les stratèges du Pentagone espèrent utiliser plus fréquemment dans les missions de lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale<sup>135</sup> ».

La décision de l'Éthiopie de retirer ses forces moins d'un mois après l'invasion, a pourtant « mis en doute la viabilité de ce modèle<sup>136</sup> ». Peu de temps après être entrés en Somalie et avoir démantelé le CIC, les troupes éthiopiennes sont devenues la cible d'une « insurrection complexe mêlant islamistes, seigneurs de guerre, criminels armés et milices de clan<sup>137</sup> ». Le premier ministre Zenawi n'avait guère l'intention de mener une campagne de contre-insurrection longue et coûteuse. Quelques semaines après, il a annoncé que l'Éthiopie avait atteint ses objectifs et qu'elle avait l'intention de redéployer ses troupes. Apparemment, l'Éthiopie avait tenté non « d'instaurer un gouvernement viable, mais d'empêcher les islamistes somaliens d'en former un » et peut-être, comme le suggère un polémiste, « à s'attirer les bonnes grâces des États-Unis pour service loyal dans la guerre contre la terreur<sup>138</sup> ». La

« stratégie de sortie » de l'Éthiopie était le remplacement anticipé par une force de l'UA<sup>139</sup>. Le CIC n'étant plus une véritable menace, une telle force était, en théorie, plus viable qu'au début du mois de décembre 2006. Elle s'est pourtant avérée, une fois de plus, comme relevant en grande partie du domaine de l'irréalisable.

La survie du régime du TFG dépendait des troupes éthiopiennes. Avec l'Éthiopie menaçant de partir, les États-Unis et l'UA, craignant un vide de sécurité, se sont démenés pour rassembler une force régionale de substitution. Selon le sous-secrétaire Frazer, le déploiement de cette force était une « composante fondamentale de notre stratégie en Somalie<sup>140</sup> ». Le 19 janvier 2006, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a contourné l'organisation sous-régionale et a initié l'*AU Mission in Somalia* – AMISOM. Un mois plus tard, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 1744, soutenue par les États-Unis, donnant mandat à l'AMISOM et mettant ainsi fin à certaines dispositions de la Résolution 1725 (décembre 2006). La nouvelle résolution autorisait le déploiement de l'AMISOM pour soutenir et protéger le TFG, faciliter l'assistance humanitaire et créer des conditions favorables à la stabilisation, à la reconstruction et au développement sur le long terme<sup>141</sup>.

La réponse des membres de l'Union africaine a été décevante. Alors que quelques pays africains ont promis l'envoi de troupes, la plupart sont au mieux restés équivoques. Les hauts diplomates de l'UA ont fortement insisté auprès des pays membres. Frazer a également fait pression pour recueillir le soutien régional<sup>142</sup>. Au final, ces efforts sont restés vains. L'AMISOM a été déployée en mars 2007 avec seulement un contingent ougandais de 1.700 hommes<sup>143</sup>. Seulement le Burundi, un petit pays, a, par la suite, rejoint la mission. Chose intéressante, l'Ouganda avait bénéficié, depuis 2004, d'une importante assistance à la sécurité de la part des États-Unis, bien qu'elle n'ait pas atteint le niveau de celle accordée à l'Éthiopie<sup>144</sup>. Par la suite, les unités militaires de l'Ouganda et du Burundi ont bénéficié d'une importante formation, d'équipements et d'un soutien logistique de la part des États-Unis, destinés en particulier à l'AMISOM. Comme l'on pouvait néanmoins s'y attendre, la contribution totale de l'Ouganda et du Burundi a été bien inférieure aux besoins du mandat<sup>145</sup>. La force n'a guère pu que protéger l'infrastructure de base, comme les aéroports et les ports de Mogadiscio<sup>146</sup>.

Avant l'offensive de 2006, l'influence américaine sur l'Éthiopie était peut-être insignifiante, mais tel n'était plus le cas au fur et à mesure que se prolongeait l'opération. Devant la réponse hésitante de l'UA, les États-Unis ont fait pression sur l'Éthiopie pour qu'elle reste sur le territoire du pays<sup>147</sup>. Cédant aux propositions américaines, Zenawi a maintenu ses troupes en Somalie pendant plus de deux ans, période nettement plus longue qu'il ne l'aurait souhaité<sup>148</sup>. Fin 2008 pourtant, Zenawi en a finalement « eu assez » que ce soit du manque de soutien

régional et international, du coût économique élevé, des lourdes pertes ou encore des appels incessants de son pays pour le retrait des troupes<sup>149</sup>. En février 2009, les derniers soldats éthiopiens ont quitté la Somalie, laissant derrière eux une AMISOM faible, d'environ 3.400 Ougandais et Burundais.

### *Du point de vue de la délégation*

Il est vrai, comme le suggère un analyste, que les États-Unis « ont tiré quelques avantages à court terme, en matière de lutte contre le terrorisme, de leur incursion par procuration, qui, si elle reste éphémère, a été réussie<sup>150</sup> ». L'opération a empêché la consolidation d'un gouvernement islamiste radical, ouvrant en même temps aux États-Unis de meilleures voies pour cibler les terroristes internationaux opérant sur le territoire de la Somalie. De nombreuses questions demeurent pourtant quant aux implications à plus large échelle de cet épisode. Étant donnée l'inefficacité des réponses sous-régionales et régionales, les États-Unis ont jugé nécessaire de s'appuyer de manière unilatérale sur l'Éthiopie, vue comme principale force de substitution. Alors que dans la sous-région, ce pays était l'acteur le plus désireux et le plus à même, ainsi que le principal bénéficiaire de l'assistance américaine à la sécurité, la dynamique géopolitique a rendu ce projet extrêmement problématique. Il n'est pas surprenant que l'intervention éthiopienne et l'occupation qui a suivi aient été particulièrement mal accueillies et qu'elles aient probablement contribué à enflammer plus qu'à atténuer la violence endémique en Somalie.

En 2006, les dirigeants américains et éthiopiens percevaient le CIC comme une importante menace et il est probable que les États-Unis aient au moins encouragé l'Éthiopie à intervenir. Il n'y a probablement pas eu besoin d'une forte pression diplomatique voire n'a-t-il été question que de donner le feu vert. Toujours est-il que les Éthiopiens n'ont certainement pas cherché à esquiver la décision initiale d'envahir et celle de se retirer en 2008 peut difficilement être considérée comme une forme d'esquive. Ils furent déployés en Somalie beaucoup plus longtemps qu'ils ne l'avaient souhaité et que l'on aurait pu s'y attendre. Comme l'a souligné David Shinn devant le congrès, « Il semble que l'Éthiopie ait, dès le départ, planifié une campagne de courte durée compte tenu du coût élevé de l'opération et du fait qu'une longue présence éthiopienne en Somalie risquait d'attiser les nationalistes somaliens à son égard<sup>151</sup> ».

L'Éthiopie n'a pas fait preuve de volonté d'esquive si l'on comprend par là « ne pas faire tout ce qui avait été établi ». Toutefois, l'esquive inclut également le fait de « ne pas accomplir la tâche de manière souhaitable ». Cela a été la principale lacune de l'Éthiopie en tant que force de substitution des États-Unis. Alors que le *Combined Joint Task Force Horn of Africa* – CJTF-HOA menait, dans la sous-région, une campagne pour les cœurs et les esprits, l'armée éthiopi-

enne a, elle, conduit une violente campagne contre-insurrectionnelle dans les rues de Mogadiscio, où le *soft power* ne tenait qu'une place insignifiante. Ne se souciant guère des dommages collatéraux et des victimes civiles (à la différence des États-Unis en Irak), les Éthiopiens ont rasé des quartiers entiers. En outre, la force de substitution des États-Unis a accumulé un lourd bilan au regard des droits de l'homme. *Amnesty International* a présenté de solides preuves quant à de nombreux actes de torture et de meurtres délibérés de civils perpétrés par les troupes éthiopiennes<sup>152</sup>. De manière fondée ou non, il n'y avait guère de doute dans la sous-région quant à la complicité des États-Unis. Déjà affaiblies, l'image et la crédibilité potentielle de l'Amérique ont encore été amoindries. Pour Ken Menkhaus, « Il existe aujourd'hui en Somalie un niveau d'anti-américanisme comme je n'en ai jamais vu durant ces vingt dernières années. Les Somaliens sont en colère contre nous pour avoir soutenu l'intervention et l'occupation éthiopiennes, provoquant ainsi cette immense crise humanitaire<sup>153</sup> ».

Mis à part l'esquive, un autre aspect de cet épisode semblait indiquer le comportement opportuniste de l'Éthiopie. L'apparent enthousiasme qu'a exprimé ce pays lors de la première invasion ne reflétait pas nécessairement une totale convergence d'intérêts entre les États-Unis et sa force de substitution. Pour l'Éthiopie, ce conflit dépassait le seul cadre de la Somalie. Il ne s'agissait pas non plus de la guerre contre le terrorisme, dans son acception plus large. En dépit du cessez-le-feu de 2000, l'Éthiopie et l'Érythrée ont continué à s'affronter *via* des forces de substitution somaliennes. La volonté de prendre l'avantage dans ce conflit par procuration était certainement l'enjeu en 2006. Dans la mesure où elle s'est appuyée sur l'assistance à la sécurité et le soutien accordés par les États-Unis pour atteindre cet autre objectif, l'Éthiopie a fait preuve d'opportunisme, que la théorie de la délégation définit comme le fait de profiter des avantages de la relation principal-agent pour obtenir des avantages sans rapport avec la relation. Certains analystes suggèrent, par ailleurs, que l'Éthiopie a joué à son avantage la carte du terrorisme international dans la Corne de l'Afrique. Ils montrent que ce pays a exagéré la menace terroriste et les liens avec al-Qaëda pour que les États-Unis lui accordent une assistance à la sécurité supérieure à celle proposée à ses concurrents locaux. Selon un spécialiste, « En Somalie, le nouveau jeu consiste à dire que ton voisin est un terroriste en espérant que l'Amérique le détruira à ta place<sup>154</sup> ». Dans un certain sens, l'Éthiopie a peut-être cherché à exagérer aux yeux des États-Unis sa propre valeur comme agent.

Alors que nombre de critiques attribuent à l'Éthiopie et à son sponsor (les États-Unis) la responsabilité du chaos dans lequel la Somalie a par la suite sombré, la communauté africaine de sécurité, dans un sens plus large, détient également une part de celle-ci. Une des conséquences importantes du fait que l'UA ne

se soit pas acquittée de son mandat en Somalie a été l'occupation éthiopienne prolongée. Ce cas soulève un point important : l'UA, en tant qu'institution, est peut-être ambitieuse et bien intentionnée dans l'exercice de ses prérogatives de sécurité régionale, mais cet enthousiasme ne s'élargit pas nécessairement aux états membres qui n'ont aucune obligation d'engager des troupes ou des ressources pour les besoins d'une mission donnée. D'un point de vue de la délégation, l'absence de réaction du Ghana et du Nigéria est particulièrement intéressante. Les deux pays ont bénéficié, en 2005 et 2006, de considérables financements américains d'assistance à la sécurité. Ils se sont engagés, à la demande des États-Unis, à fournir des troupes à l'AMISOM et ont, en retour, été assurés qu'ils bénéficieraient de formation et d'équipements américains spécifiquement adaptés à cette opération<sup>155</sup>. Les États-Unis ont également accepté de fournir un soutien logistique<sup>156</sup>. Néanmoins, en dépit de la forte pression diplomatique exercée par les États-Unis, aucun de ces pays n'a déployé ses forces en Somalie, chacun offrant une interminable litanie de raisons pour expliquer le retard. Lorsqu'il lui a été demandé d'expliquer cette absence de réaction allant à l'encontre des engagements antérieurs, un haut responsable militaire américain de la région a opiné que la Somalie « leur a foutu une sacrée peur » et qu'ils n'avaient aucun intérêt direct dans cette mission. Autrement dit, « Pourquoi le Ghana se soucierait-il de la Somalie<sup>157</sup> » ?

Malgré les gains à court terme, l'efficacité des efforts américains pour atteindre des objectifs stratégiques en Somalie au travers d'une force de substitution reste, au mieux, discutable. Loin d'être optimal, ce résultat est dû au fait d'avoir délégué la mission non seulement à l'Éthiopie, mais également à l'Union africaine. Par la suite, la Somalie est restée un sanctuaire violent et non gouverné, abritant terroristes, extrémistes islamiques, criminels et même pirates. En ont souffert tant la crédibilité et l'image des États-Unis que la campagne sous-régionale qu'ils ont menée pour conquérir les cœurs et les esprits. Le soutien américain à une intervention éthiopienne unilatérale a soulevé des questions sur l'ensemble du territoire africain. Peu de temps après l'invasion, les États-Unis ont annoncé la création de l'AFRICOM. Ce malheureux *timing* a suscité en Afrique la suspicion générale à l'égard du rôle qu'allait assumer le nouveau commandement<sup>158</sup>. Finalement, les relations entre les États-Unis et l'Éthiopie se sont distendues. Dans une certaine mesure, les Éthiopiens sentaient que les États-Unis n'étaient pas restés fidèles à leur part du contrat. Agissant pour le compte des États-Unis, ils attendaient un soutien encore plus marqué et les accusations d'atrocités à leur égard, exprimées par le congrès américain, les ont irrités. Comme l'a parfaitement exprimé un représentant du gouvernement éthiopien, « Nous avons fait ce que vous nous avez dit de faire. Vous auriez dû plus nous soutenir. Vous avez trop exploité ce filon<sup>159</sup> ».

## Discussion et conclusions

Ces deux cas illustrent les tentatives des États-Unis de transformer la relation donateur-bénéficiaire en une relation efficace de type sponsor-force de substitution, pour modeler l'environnement de la sécurité africaine et poursuivre les objectifs américains. Si leur portée est sans doute limitée, ces exemples offrent quelques conclusions préliminaires quant à l'efficacité plus large de ces efforts.

### *Les attentes du donateur et les mécanismes de contrôle*

Conscients que le fait d'« agir pour » implique des aspects sensibles, les responsables américains sont prompts à souligner que les gouvernements africains bénéficiaires conservent une autorité décisionnelle souveraine en ce qui concerne l'emploi de leurs propres forces militaires. Les États-Unis conservent néanmoins des attentes spécifiques quant à leurs programmes d'assistance à la sécurité et essaient de les communiquer aux gouvernements bénéficiaires sous forme d'obligations tacites. L'essor de l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis au Nigéria entre 2000 et 2003 a été déterminé par les attentes du gouvernement américain de voir ce pays devenir l'un des principaux contributeurs aux opérations sous-régionales et régionales de soutien de la paix. Entre 2003 et 2006, les États-Unis ont justifié l'important financement en matière d'assistance à la sécurité accordé à l'Éthiopie par le rôle potentiel de leader de ce pays aussi bien dans le maintien de la paix que dans la lutte contre le terrorisme. Dans cette période, nombre d'autres relations donateur-bénéficiaire, bien que de moindre importance, reposaient sur des objectifs américains similaires. Il n'est pas surprenant que, tant en 2003 qu'en 2006, les États-Unis se soient tournés vers leurs bénéficiaires lorsqu'ils ont évalué la nécessité de recourir à la force armée. Dans chacun des cas, ils ont jugé nécessaire d'utiliser des mécanismes de contrôle, avec des niveaux de réussite variables, pour essayer de modeler les actions du bénéficiaire selon les préférences du donateur.

S'il constitue un mécanisme de contrôle indirect ou passif, la sélection reste pourtant essentielle. Certains agents sont plus susceptibles que d'autres d'agir d'une manière acceptable pour le principal. Ce dernier doit définir les attributs souhaitables et être, par la suite, en mesure de les identifier chez des agents potentiels. Ce dernier point n'est pas toujours évident car les agents tendent à dissimuler les informations qui empêcheraient le transfert d'avantages<sup>160</sup>. Tous les états bénéficiant d'assistance à la sécurité au travers de programmes comme l'ACRI ou l'ACOTA doivent manifester un intérêt et une volonté d'ordre général de participer aux opérations extérieures de soutien de la paix<sup>161</sup>. Pourtant, certains bénéficiaires « acceptent volontiers la formation » sans jamais déployer leurs forces<sup>162</sup>. D'autres, comme ce fût peut-être le cas de

l'Éthiopie, pourraient essayer d'exagérer ou de surestimer leur valeur en tant qu'agents, dénaturant ainsi le processus de sélection.

Entre 2000 et 2006, la stratégie d'assistance à la sécurité des États-Unis, avec ses mécanismes concomitants de sélection, reflétait une approche plus large de type « état ancre » en Afrique. La *National Security Strategy* de 2002 établissait que « les pays ayant un fort impact sur leurs voisins, comme l'Afrique du sud, le Nigéria, le Kenya et l'Éthiopie constituent des points d'ancrage pour l'engagement régional et nécessitent une attention particulière<sup>163</sup> ». En concentrant leurs efforts d'assistance à la sécurité sur le Nigéria (2000–2003) et l'Éthiopie (2003–2006), les États-Unis cherchaient à établir des relations de type principal-agent avec les principaux acteurs des sous-régions en question. Le Nigéria et l'Éthiopie avaient déjà de solides capacités militaires, du moins relativement au reste du continent africain, et, par le passé, chacun avait manifesté une volonté d'intervenir militairement dans les pays voisins, que ce soit pour le maintien de la paix ou à d'autres fins. Ces facteurs, semblant indiquer que les États-Unis allaient obtenir « les meilleurs résultats possibles » ou retirer « de leur investissement un maximum de profit », ont été utilisés comme critères pour la sélection stratégique<sup>164</sup>.

Ces études de cas montrent la tension existante entre les critères stratégiques de sélection et ceux que l'on peut considérer comme « officiels ». Comme la Loi amendée relative à l'aide à l'étranger le disposait initialement, les lois et règlements américains interdisent l'assistance à la sécurité pour un certain nombre de raisons, dont les atteintes aux droits de l'homme commises impunément ou l'existence d'un gouvernement installé au pouvoir par un coup d'état militaire. Ces restrictions reposent sur les valeurs américaines et sur les sensibilités politiques du pays, mais elles sont tout aussi importantes puisqu'il semble plus probable que les bénéficiaires esquivent « sans accomplir la tâche de manière souhaitable ». Au lendemain des élections démocratiques de 1999, les États-Unis ont accordé une assistance à la sécurité au Nigéria et l'ont de nouveau supprimée fin 2003 (rétablie en 2005) du fait des atteintes aux droits de l'homme commises par l'armée nigériane. Avec les augmentations considérables en matière d'assistance à la sécurité accordée à l'Éthiopie à partir de 2002, les critiques ont fait remarquer que les États-Unis n'appliquaient pas le même standard pour ce pays. Toutefois, de nombreux décideurs américains considéraient le soutien accordé à l'Éthiopie comme essentiel pour la guerre globale contre le terrorisme et semblaient prêts à passer sur certaines indiscretions ou restrictions juridiques pour atteindre les objectifs stratégiques. La tension qui en a résulté était évidente dans les débats du congrès. S'il peut parfois s'avérer nécessaire de favoriser les critères stratégiques par rapport aux critères légaux, ce compromis a un prix. La discordance entre la rhétorique du donateur et la pratique, ainsi que l'application de standards différents pour des bénéficiaires dif-

férents, peut fausser les perceptions que ces derniers ont à l'égard des attentes et préférences des donateurs.

Il y a certainement eu une forte justification pour sélectionner les bénéficiaires compte tenu de la stratégie plus large des états-ancres. Pour un sponsor, la capacité militaire et l'influence géopolitique d'une force de substitution ont de grands avantages potentiels. Néanmoins, le fait de s'appuyer essentiellement sur des puissances sous-régionales en Afrique n'est pas sans inconvénients. Des états comme le Nigéria et l'Éthiopie sont intimement liés à la politique de puissances sous-régionales. Il ne s'agit pas de suggérer un manque d'implication des états moins forts, mais, d'un point de vue empirique, il est plus probable que les acteurs dominants aient de plus vastes programmes et, en conséquence, des raisons supplémentaires qui pourraient être dissimulées au sponsor. En s'alignant principalement à une puissance sous-régionale, un sponsor risque d'être entraîné malgré lui dans la politique sous-régionale, perdant sa crédibilité en tant qu'acteur extérieur impartial ou « médiateur sincère » dans la résolution du conflit africain<sup>165</sup>. Compter sur quelques états dominants accroît également le potentiel d'un effet de levier inversé quant à la relation donateur-bénéficiaire. Il existait en 2003 des indices allant en ce sens, lorsque les Nigériens savaient qu'ils « avaient les Américains à leur merci ».

Le recours à une politique incitative et à une pression diplomatique a été évident dans les deux études de cas. En 2003, dans le cas du Nigéria, les États-Unis ont manifestement recouru à des pressions diplomatiques pour modeler le comportement du bénéficiaire. Cela a été tout aussi vrai dans le cas de l'Éthiopie, non forcément pour la première invasion, mais tout au moins pour l'occupation prolongée de la Somalie. En essayant d'obtenir le soutien régional pour l'AMISOM, les États-Unis se sont spécifiquement tournés vers les principaux bénéficiaires, tels l'Ouganda, le Ghana et le Nigéria, en y exerçant la pression. Le cas de l'Ouganda montre comment les États-Unis sont parvenus à influencer sur le comportement du bénéficiaire en accordant une assistance supplémentaire à une mission particulière. De telles incitations se sont pourtant avérées inopportunes dans le cas du Nigéria et du Ghana dans le contexte de l'AMISOM. Si tous ces exemples illustrent des tentatives du donateur pour contrôler le comportement du bénéficiaire, il reste difficile d'évaluer le degré, la nature et les effets exacts de ces efforts. Cela n'est guère surprenant. Comme l'affirme Dunér, « Lorsqu'il s'agit d'une relation par procuration... les deux parties essaient normalement de dissimuler la véritable nature de leur relation... Peu nombreux sont les gouvernements disposés à admettre avoir menacé ou mis la pression sur un autre ; et encore moins nombreux veulent reconnaître avoir agi contre leur gré<sup>166</sup> ».

### ***Calcul des coûts de la délégation***

Ces cas conduisent à une conclusion relativement simpliste, mais significative, selon laquelle l'efficacité des mécanismes de contrôle du donateur et, en conséquence, la viabilité de l'influence du donateur dépendent en grande mesure du contexte. La théorie de la délégation identifie trois facteurs contextuels importants, illustrés par ces études de cas : le niveau de congruence entre les intérêts du donateur et ceux du bénéficiaire, la perception relative du risque et l'existence de relations de concurrence entre le principal et l'agent. C'est l'interaction entre ces facteurs contextuels et les efforts du donateur de contrôler le comportement du bénéficiaire qui dictent les coûts de délégation associés à toute relation donateur-bénéficiaire<sup>167</sup>.

Dans le cas de l'AMISOM pris dans son ensemble, les pays extérieurs à la sous-région n'avaient qu'un faible intérêt direct en Somalie. Étant donné qu'il ne semblait y avoir d'intérêts étatiques et que cette « situation en termes de sécurité apparaissait loin d'être idéale » impliquant d'importants risques, le manque d'enthousiasme régional n'aurait pas dû apparaître comme surprenant<sup>168</sup>. Dans nombre d'états bénéficiaires ayant refusé de participer, la pression interne s'opposant à celle exercée depuis l'extérieur par les États-Unis est apparue considérable. Après que le Nigéria se soit engagé à envoyer des troupes à l'AMISOM, l'opposition interne contre la participation a été particulièrement intense, amenant le gouvernement à reconsidérer sa position. Le ministre de la Défense de Malawi « aurait, selon certaines sources, promis des troupes, mais le président annula l'annonce<sup>169</sup> ». Dans un tel contexte, avec un manque d'intérêts convergents, des risques potentiels conséquents et des relations de concurrence (essentiellement au niveau interne), il est probable que le degré de contrôle exercé par le donateur, qui serait nécessaire pour influencer efficacement sur le comportement du bénéficiaire, dépasse celui qu'offrent en réalité les mécanismes de contrôle du donateur.

Les États-Unis avaient une forte relation et des intérêts communs avec le Nigéria en 2003 et l'Éthiopie en 2006. Cela était également valable pour l'Ouganda dans le cadre de l'AMISOM. Les trois États ont réagi comme substituts des États-Unis. Le Nigéria avait initialement une plus grande aversion au risque, même s'il allait agir dans un environnement moins hostile. Les États-Unis sont parvenus à minimiser cette aversion principalement grâce à un déploiement symbolique de forces américaines. Dans ce cas, la clé a été d'ajuster le niveau du risque partagé dans le cadre de la relation. Comme nous l'avons précédemment évoqué, la perception du risque du gouvernement nigérian provenait, en partie, de la responsabilité démocratique. Les gouvernements de l'Éthiopie et de l'Ouganda, dont les pratiques démocratiques apparaissent plus discutables, n'avaient peut-être pas de semblables préoccupations<sup>170</sup>. Bien qu'il soit impossible de suggérer ici une quelconque corrélation, cela

reste pourtant une observation intéressante. Le Nigéria était manifestement moins disposé à intervenir en Somalie. Le risque était probablement plus grand et, comme évoqué précédemment, la convergence d'intérêts n'existait plus.

Il ressort des études de cas que les États-Unis mettent en œuvre deux grandes approches pour développer des forces de substitution en Afrique. La première provient du potentiel stratégique perçu d'un acteur clé. Elle consiste en une relation d'assistance à la sécurité à plus long terme, qui n'est pas directement liée à une intervention particulière. C'est l'approche adoptée dans les cas du Nigéria entre 2001 et 2003, de l'Éthiopie entre 2003 et 2006 et de l'Ouganda dans les années qui ont précédé sa participation à l'AMISOM. La deuxième peut être caractérisée comme une approche visant à « éteindre l'incendie ». Elle est alors *ad hoc* et nécessite une utilisation à court terme de l'assistance à la sécurité pour générer le soutien à une intervention en particulier et préparer, juste avant le déploiement, les participants volontaires. C'est ce qui fût le cas avec le Nigéria en 2000 (*Operation Focus Relief*) et le Burundi en 2007–2008. Lorsque l'intervention se fait de plus en plus impérative, les deux approches se confondent souvent. Pour sa participation à l'AMISOM, les États-Unis ont accordé à l'Ouganda, qui était déjà un bénéficiaire important, formation et équipement supplémentaires.

Compte tenu des incertitudes liées aux facteurs contextuels en Afrique et des limites des mécanismes américains de contrôle, la dernière approche pourrait apparaître comme relativement attrayante. Pourquoi investir sur le long terme sans aucune garantie de résultat ? Pourquoi ne pas attendre seulement que le besoin augmente et, par la suite, adapter l'assistance à la sécurité en ne fournissant qu'aux acteurs qui le souhaitent ce qui est nécessaire à une intervention spécifique ? Cela éliminerait en partie les incertitudes propres à la sélection et minimiserait les pertes qu'engendre le comportement d'esquive pour l'état déléguant. C'est dans cette direction que se sont orientés les États-Unis ces dernières années. L'ACOTA, en particulier, a été utilisé à plusieurs reprises pour cette assistance à la sécurité « juste à temps ».

Les avantages importants restent liés à l'approche stratégique à plus long terme. Il existe nécessairement un équilibre entre les deux, mais les efforts américains de renforcement des capacités « ont été, en tout, trop schizophrènes... entravés par le fait qu'ils ne sont pas parvenus à maintenir les efforts dans la durée<sup>171</sup> ». Selon Liska, la cohérence constitue une clé pour modeler la performance du bénéficiaire sans avoir à recourir à des sanctions explicites. Eisenhardt considère que la valeur de la relation sur le long terme réside dans une compréhension plus profonde des intérêts et motivations de l'agent<sup>172</sup>. Cette interprétation est fondamentale. Comme le suggère Mott, pour que l'assistance à la sécurité soit efficace, « un donateur doit com-

prendre le régime politique du bénéficiaire, son économie et sa culture et l'inciter à adopter les politiques, stratégies militaires ou autres comportements attendus<sup>173</sup> ».

Lorsque les intérêts du donateur et ceux du bénéficiaire ne concordent pas totalement et que les risques potentiels sont conséquents, la relation à plus long terme pourrait apparaître comme un déterminant majeur du comportement du bénéficiaire. L'Éthiopie et l'Ouganda, les deux contributeurs les plus volontaires de la deuxième étude de cas, avaient chacun leurs propres objectifs nationaux quant à la Somalie. Néanmoins, l'action de chacun a dépassé celle dictée par les seuls intérêts étatiques immédiats. Ils ont chacun affronté d'importants risques et compté de nombreuses pertes, mais ils sont restés militairement impliqués nettement plus longtemps qu'ils ne le souhaitaient ou qu'ils n'en avaient initialement l'intention (l'Éthiopie voulait se retirer après quelques semaines ; l'Ouganda planifiait un retrait dans les six mois). Bien qu'ils n'aient peut-être pas été, au départ, aussi réceptifs que ceux du Nigéria, les dirigeants politiques de ces deux États ont fini par ressentir la pression de l'opposition interne. Le gouvernement ougandais, en particulier, s'est vu confronté à une population de plus en plus révoltée par le fait que les ressources militaires nationales étaient détournées du combat interne mené contre l'Armée de résistance du Seigneur<sup>174</sup>. Toutefois, ces États ont répondu aux appels des États-Unis, notamment parce que chacun d'entre eux considérait comme important le fait de promouvoir une plus large relation de sécurité avec Washington. Les critiques des actions militaires éthiopiennes et ougandaises en Somalie reprochent à ces États d'être intervenus pour gagner les faveurs des États-Unis. Du point de vue américain, avoir des bénéficiaires prêts à accepter des risques conséquents pour conserver une relation à plus long terme, qu'ils estiment importante, n'est pas nécessairement dénué d'intérêt.

Finalement le calcul des coûts de délégation repose sur le rapport entre, d'un côté, la valeur perçue dans le fait d'employer des forces de substitution et, de l'autre, le fait d'engager ses propres troupes. Le principal avantage qu'il y a à développer un substitut et à opérer à travers lui réside dans le fait que cela évite l'implication militaire du sponsor. Pourtant, rares sont les cas où cette implication est entièrement évitée et l'équation doit inclure la nécessité qu'il peut y avoir à compléter les forces de substitution avec des troupes du sponsor. Cet engagement peut apparaître nécessaire en vue d'un effet politique, opérationnel, psychologique ou dissuasif. Pour le sponsor, la participation militaire restreinte peut également s'avérer utile pour surveiller la performance du substitut.

Dans les deux cas étudiés, les États-Unis ont estimé nécessaire, ou du moins suffisamment utile, d'apporter un complément militaire aux troupes de substitution. Au Libéria, l'élément déclencheur et l'impact ont été en grande partie politiques et psychologiques. Parmi d'autres avantages, les liaisons militaires américaines as-

sociées aux unités ECOMIL ont également assuré une fonction de surveillance. Le principal coût du déploiement militaire américain était le risque accru d'une implication militaire plus significative. La meilleure manière de qualifier l'élément déclencheur en Somalie est de relever son caractère opérationnel ou le fait qu'il visait à renforcer l'efficacité militaire du substitut. Cela était particulièrement vrai dans le cas de l'utilisation des ressources militaires américaines pour l'échange de renseignement et les frappes aériennes limitées. Les coûts associés proviennent des dommages subis par l'image et la crédibilité des États-Unis dans la région et au-delà, alors qu'ils ont été perçus comme inextricablement liés à l'invasion éthiopienne unilatérale. Si dans l'ensemble le rôle des forces militaires du sponsor variera grandement, elles joueront un rôle dans la plupart des situations où les intérêts du sponsor sont en jeu. Le sponsor doit être réaliste lorsqu'il considère cet aspect de l'emploi des forces de substitution.

### **Considérations finales et recommandations :** **revisiter le lien entre l'assistance à la sécurité et les forces de substitution**

Cet article s'intéresse au fait de savoir si l'assistance à la sécurité en Afrique est, comme le veut la politique actuelle des États-Unis, un moyen efficace pour éviter une implication militaire américaine plus directe dans la région. Pour y répondre, l'article analyse le lien entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution. Cette dernière est ici définie comme une organisation servant les besoins et intérêts d'un second acteur, le sponsor, en utilisant sa propre puissance militaire à la place des forces du sponsor.

On ne devrait en déduire que le recours aux moyens militaires constitue la meilleure manière d'approcher les problèmes de l'Afrique ou de traiter les menaces pesant sur les intérêts stratégiques américains sur ce continent. Dans la majeure partie des cas, même si elle est utilisée par un substitut, la force militaire ne constitue pas la solution. N'en demeure pas moins qu'elle peut parfois l'être. Étant donné la nature de l'environnement de sécurité africain, il est parfois impossible de poursuivre des objectifs économiques, politiques et humanitaires plus amples sans une menace concomitante ou le recours aux armes. En discutant des efforts américains d'assistance à la sécurité en 2001, l'adjoint au secrétaire d'État pour les affaires africaines, William Bellamy, observait « [qu'] aucune des priorités en Afrique de notre administration ne peut être réalisée alors qu'un conflit meurtrier est en cours. Nous devons contribuer à mettre fin aux guerres en Afrique<sup>175</sup> ».

Créer des substituts sur ce continent implique l'utilisation de l'assistance à la sécurité pour développer des forces militaires à la fois capables et ayant la volonté d'intervenir dans les problèmes régionaux là où les États-Unis identifient un enjeu

national mais hésitent à y engager leurs propres troupes. L'assistance à la sécurité constitue la base de la relation sponsor-substitut et modèle celle-ci. Le substitut présente un intérêt pour les États-Unis s'il agit lorsqu'on le lui demande et accomplit « la tâche de manière souhaitable ». Même si tel ne saurait toujours être le cas, cela pourrait souvent impliquer que le donateur contrôle dans une certaine mesure le comportement du bénéficiaire. Approcher l'assistance à la sécurité dans une perspective opposant le développement de la force de substitution au renforcement des capacités du partenaire souligne la nécessité qu'il y a pour le donateur à associer à son soutien matériel un certain contrôle.

C'est une grave erreur que de supposer que la capacité développée à travers les programmes américains d'assistance à la sécurité en Afrique sera nécessairement utilisée d'une manière qui serve au mieux les objectifs stratégiques des États-Unis. Autrement dit, nous ne pouvons pas sous-estimer la nécessité d'un contrôle exercé par le donateur. Inversement, il est tout aussi erroné que de surestimer le potentiel du contrôle américain sur le comportement du bénéficiaire, malgré l'application énergique de la sélection, de la surveillance et des mécanismes de contractualisation. Cette analyse nous conduit à une importante conclusion, aussi basique soit-elle : dans le contexte de l'assistance à la sécurité et des forces de substitution en Afrique, la délégation est rarement, si tant est qu'elle le soit, parfaite. Le bénéficiaire agira toujours d'une manière loin d'être idéale, du moins dans une certaine mesure, de la perspective du donateur. Même dans les meilleures situations, le donateur et le bénéficiaire n'auront pas d'intérêts identiques, ni de perceptions concordantes quant au risque acceptable. La relation donateur-bénéficiaire ne se construit pas dans un vide. Elle sera toujours sujette à des relations concurrentes. En comprenant cette dynamique, les stratégies devraient être en mesure de mieux prévoir et évaluer les coûts de délégation associés à la mise en œuvre de la stratégie américaine d'assistance à la sécurité en Afrique. Se référant à ces coûts, Susan Shapiro explique que « l'astuce consiste à les minimiser lorsqu'est définie la relation principal-agent<sup>176</sup> ».

Les ébauches de recommandations suivantes ont été inspirées par la précédente analyse :

1. En dépit de la rhétorique du panafricanisme qui tend à se développer et du fait qu'ils préfèrent opérer, sur le territoire africain, *via* une organisation de sécurité régionale, les États-Unis devraient conserver l'orientation bilatérale de leurs programmes d'assistance à la sécurité. Ils devraient essayer d'aligner leurs efforts avec le développement de l'*African Standby Force* – ASF et de soutenir, à travers l'assistance « créative », les mécanismes régionaux et sous-

régionaux, mais sans porter préjudice aux fortes relations bilatérales entre le donateur et le bénéficiaire.

2. Les États-Unis devraient reconsidérer leur intérêt majeur pour les états ancrés. Pour ce qui est de la sélection, les États-Unis semblent trop zélés dans leur recherche des états les plus puissants et influents dans la région. Ces états ne sont pas nécessairement les substituts les plus disponibles ni même les plus appropriés. Le fait de compter sur quelques états dominants accroît le potentiel d'un effet de levier inversé dans la relation donateur-bénéficiaire. Ils ne peuvent toutefois pas contourner les puissances sous-régionales. L'objectif devrait plutôt être de chercher un plus grand équilibre et de ne pas ignorer les Burundi de la région.
3. Les États-Unis doivent veiller à ne pas ignorer les points faibles des substituts (par exemple : pratiques démocratiques discutables, piètres bilans en matière des droits de l'homme et complicité dans des conflits en cours) pour des besoins stratégiques. Détourner le regard de ces situations pourrait apporter des gains à court terme, mais nuire aux efforts américains d'assistance à la sécurité sur le long terme en déformant les perceptions du bénéficiaire par rapport aux attentes du donateur. Par ailleurs, les États-Unis doivent non seulement veiller à ce que le substitut accomplisse la tâche souhaitée mais également qu'il l'accomplisse de manière souhaitable. Une armée réputée pour porter atteinte aux droits de l'homme ou exercer un contrôle discutable sur la population civile dans son pays est, d'un point de vue empirique, plus susceptible de ternir la réputation du sponsor lorsqu'elle « agit pour son compte » dans un conflit externe.
4. Les États-Unis devraient examiner attentivement la tendance qui consiste à « éteindre l'incendie » en développant des substituts à travers l'assistance à la sécurité. Si cela pourrait être approprié et nécessaire dans certaines situations, la relation donateur-bénéficiaire définie sur le long terme reste importante. Lorsque les intérêts du donateur et du bénéficiaire ne coïncident pas totalement et que ce dernier court des risques potentiels conséquents, la valeur future de ces relations est une source majeure d'influence que le donateur peut exercer sur le comportement du bénéficiaire.
5. Les États-Unis devraient considérer de manière plus réaliste et plus créative l'utilisation potentielle de ses propres forces militaires dans la région. Annoncer au monde entier, même s'il s'agit d'une hyperbole, que l'AFRICOM sera vu comme une réussite s'il « maintient les troupes américaines hors d'Afrique durant les 50 prochaines années » n'est pas vraiment sensé. La modération

est louable et souhaitable dans les affaires militaires. La modération déraisonnée apparaît, elle, problématique, notamment lorsque les intérêts nationaux sont en jeu. Le Libéria de 2003 ne ressemblait guère à la Somalie de 1993, et pourtant le spectre de celle-ci a lourdement pesé, peut-être trop lourdement, dans le processus décisionnel américain. Il ne s'agit pas ici d'appeler les États-Unis à se laisser entraîner dans les conflits africains, mais s'ils veulent que les substituts africains acceptent d'importants risques, ils devraient peut-être reconsidérer leur propre réticence à s'impliquer militairement dans la région.

6. Finalement, les États-Unis devraient éliminer de leur discours officiel le syntagme « solutions africaines pour des problèmes africains ». L'administration Clinton l'avait formellement adopté au milieu des années 1990, comme base de l'Initiative de réponse à la crise africaine (ACRI) et des autres programmes d'assistance à la sécurité<sup>177</sup>. La formule est restée, modelant depuis la politique américaine de sécurité en Afrique. La rhétorique du gouvernement relative à la récente mise sur pied de l'AFRICOM reflète sa dissémination ultérieure. Le concept n'est pourtant plus particulièrement approprié ou ni même utile. Étant donné la perception croissante des intérêts stratégiques des États-Unis en Afrique, nombre de problèmes africains sont aujourd'hui également devenus les problèmes des États-Unis. De plus, ces derniers ne peuvent supposer que les solutions exclusivement africaines seraient appropriées pour protéger et poursuivre les intérêts américains. Bien qu'il ne s'agisse que d'une formule, la vision qu'elle sous-tend évite les analyses sophistiquées établissant un rapport entre l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis et leurs intérêts stratégiques. Elle souligne que l'influence américaine participe à modeler le comportement des états africains bénéficiant d'une assistance à la sécurité. Elle suppose, de manière erronée, que le renforcement des capacités suffit. En somme, elle manque le lien essentiel qui existe entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution.

À présent, avec leurs différents programmes d'assistance à la sécurité, les États-Unis cherchent à renforcer les capacités et la volonté des états africains à utiliser la force militaire dans la région, et ce d'une manière soutenant les intérêts stratégiques américains et évitant toute implication militaire directe des États-Unis. Ces derniers cherchent en effet à développer des substituts. Espérons que le présent article puisse être d'une modeste valeur pour les stratèges impliqués dans le processus. Il n'offre certainement pas une feuille de route précise pour la réussite ni de recommandations politiques claires. Telle n'était pas notre intention et cela n'aurait pas été réalisable compte tenu aussi bien de la nature de l'assistance à la sécurité que des complications de l'environnement de sécurité africain. Reconnaisant

les défis que soulève la conception d'une stratégie pour l'assistance à la sécurité dans toute région, Hans Morgenthau souligne :

Lorsque toutes les informations disponibles ont été établies, dûment analysées et que des conclusions en ont été tirées, les jugements et décisions finales ne peuvent reposer que sur des intuitions subtiles et sophistiquées. La meilleure chose que peut faire celui qui formule et celui qui exécute... consiste à maximiser les chances que ces intuitions s'avèrent justes<sup>178</sup> ».

Si l'AFRICOM espère utiliser l'assistance à la sécurité comme un moyen efficace d'éviter une implication militaire plus directe des États-Unis et de continuer à poursuivre les intérêts américains dans la région, ces intuitions doivent être plutôt justes.

### Notes

1. Selon *Congressional Research Service* – CRS, la création d'AFRICOM tient « au rôle de l'Afrique dans la guerre globale contre le terrorisme et aux potentielles menaces posées par les espaces non-contrôlés ; à l'importance croissante des ressources naturelles africaines, en particulier les ressources énergétiques ; et à la préoccupation continue pour les nombreuses crises humanitaires, conflits armés et défis plus généraux, comme l'effet dévastateur de VIH/SIDA, que connaît l'Afrique ». Voir PLOCH, Lauren, *Africa Command: US Strategic Interests and the Role of United States Military in Africa*, Washington, DC : CRS, août 2008, p. ii.

2. Commentaires du sous-secrétaire adjoint principal à la Défense, Ryan Henry, 23 mai 2007, cité dans PLOCH, *Africa Command*, p. 7.

3 PLOCH, *Africa Command*, pp. 20 et 27.

4. Entretien anonyme avec un conseiller militaire américain à l'Union africaine, avril 2009.

5. MOTT IV, William H., *United States Military Assistance: An Empirical Perspective*, Westport, CT : Greenwood Press, 2002, p. 45. Dans le cadre de cet article, les termes assistance militaire et assistance à la sécurité sont interchangeables.

6. Defense Institute of Security Assistance Management, *The Management of Security Assistance*, juin 2001, p. 45.

7. L'ancien sous-secrétaire d'État chargé des affaires africaines, Herman Cohen définit la guerre par procuration comme étant « un conflit interne orchestré et soutenu presque entièrement de l'extérieur ». Voir COHEN, Herman J., « US-Africa Policy as Conflict Management », *SAIS Review* 21, n° 1, hiver-printemps 2001, pp. 241–42.

8. Voir, par exemple, HALLBERG, Björn, « The US proxy war in East Africa », *Silent Nation*, 28 décembre 2006, <http://silent-nation.com/2006/12/28/the-us-proxy-war-in-east-africa>.

9. RUBENSTEIN, Alvin Z., *Moscow's Third-World Strategy*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1988, p. 168.

10. Parmi les quelques cas habituellement évoqués : le fait d'avoir compté sur les membres de la tribu *Hmong* au Laos, sur les sud-vietnamiens en Indochine, sur l'Alliance du nord contre les talibans en Afghanistan, sur l'Armée de libération du Kosovo au Kosovo, sur les Contras au Nicaragua et sur l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) en Angola.

11. DoD, Joint Publication 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, octobre 2008, [www.dtic.mil/doctrine/jpreferencepubs.htm](http://www.dtic.mil/doctrine/jpreferencepubs.htm).

12. RUBENSTEIN, *Moscow's Third-World Strategy*, p. 170.

13. LISKA, George, *The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy*, Chicago : University of Chicago Press, 1960, p. 96.

14. *Id.*, pp. 112–13.

15. Selon CLARKE, Duncan et al., l'assistance à la sécurité sert à promouvoir la stabilité régionale, à encourager la dissuasion, à aider les pays amis à se protéger, à faire avancer les intérêts économiques des États-Unis, à conserver les alliances, à protéger l'accès aux services et aux ressources, à exercer une influence politique et à approfondir la compréhension des valeurs et institutions américaines. Voir CLARKE, Duncan L., ELLIS, Jason D. et O'CONNOR, Daniel B., *Send Guns and Money: Security Assistance and US Foreign Policy*, Westport, CT : Praeger, 1997, p. 2.

16. House, *US Security Assistance and Arms Transfer Policies for the 1980s: Hearings before the Committee on Foreign Affairs*, 97<sup>e</sup> congrès, première session, 1981, p. 154.

17. House, *Foreign Economic and Military Assistance: Hearings before the Committee on Foreign Affairs*, 99<sup>e</sup> congrès, première session, 1985, p. 129.
18. *Id.*, p. 133.
19. House, *US Security Assistance and Arms Transfer Policies for the 1980s: Hearings before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs*, 97<sup>e</sup> congrès, première session, 1981, p. 91.
20. House, *Building the Capacity of Foreign Military Forces: Hearings before the Committee on Armed Services*, 109<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session 2006, p. 4.
21. DUNER, Bertil, « Proxy Intervention in Civil Wars », *Journal of Peace Research* 18, no. 4, 1981, pp. 353–61.
22. *Id.*, pp. 357–58.
23. MOTT, *United States Military Assistance*, 77, p. 24.
24. *Id.*, p. 10.
25. LEWIS, William H., « Political Influence : The Diminished Capacity », in *Arms Transfers in the Modern World*, NEUMAN, Stephanie G., et HARKAVY, Robert E., dir., New York : Praeger, 1979, p. 196.
26. DUNER, « *Proxy Intervention in Civil Wars* », p. 358.
27. SHAPIRO, Susan P., « Agency Theory », *Annual Review of Sociology* 31, 2005, pp. 263–84.
28. Pour désigner les acteurs dans une relation d'assistance à la sécurité, j'utilise les termes donateur et bénéficiaire. La relation sponsor-substitut inclut nécessairement une relation donateur-bénéficiaire, le sponsor fournissant une forme de soutien matériel. Le sponsor se distingue pourtant du donateur par les efforts supplémentaires de ce dernier d'exercer une influence sur le bénéficiaire pour parvenir à utiliser ses forces militaires pour les besoins des donateurs.
29. ITANO, Nicole, *Liberating Liberia: Charles Taylor and the Rebels Who Unseated Him*, Institute for Security Studies (ISS) *Occasional Paper* no. 82, Pretoria, South Africa : ISS, novembre 2003.
30. SENGUPTA, Somini, « UN Leader Calls for Peacekeeping Force in Liberia, Possibly Led by US », *New York Times*, 29 juin 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
31. House, *US Policy toward Liberia: Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on International Relations*, 108<sup>e</sup> congrès, 1<sup>e</sup> session, 2003, p. 45.
32. Senate, *The Gulf of Guinea and US Strategic Energy Policy: Hearing before the Subcommittee on International Economic Policy, Export, and Trade Promotion of the Committee on Foreign Relations*, 108<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session, 2004, p. 1.
33. POWELL, Colin, cité in SEMPLE, Kirk, « Bush Orders US Troops to Position off Liberian Coast », *New York Times*, 25 juillet 2003, [www.nytimes.com/2003/07/25/international/africa/25WIRE-Liberia.html](http://www.nytimes.com/2003/07/25/international/africa/25WIRE-Liberia.html).
34. STEVENSON, Richard W., « Bush Team Says It's Weighing Intervention in Liberia's Torment », *New York Times*, 2 juillet 2003.
35. KRAMER, Reed, « Bush Makes Symbolic Shift on Liberia, but Dying Continues », 28 juillet 2003, tiré du site *allAfrica.com*, [www.africa.upenn.edu/Urgent\\_Action/apic-72903.html](http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic-72903.html).
36. MARQUIS, Christopher et SHANKER, Thom, « Pentagon Leaders Warn of Dangers for US in Liberia », *New York Times*, 25 juillet 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
37. STEVENSON, Richard W., « Bush Seems to Favor Sending a Modest Force to Liberia », *New York Times*, 15 juillet 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
38. STEVENSON, « *Bush Team Says It's Weighing Intervention* ».
39. SCMITT, Eric, « Pentagon to Assess Military Needs in Liberia », *New York Times*, 5 juillet 2003, [www.nytimes.com/2003/07/05/international/africa/05MILL.html](http://www.nytimes.com/2003/07/05/international/africa/05MILL.html).
40. STEVENSON, « *Bush Seems to Favor Sending a Modest Force* ».
41. Senate, *The Nigerian Transition and the Future of US Policy: Hearings before the Committee on Foreign Relations*, 106<sup>e</sup> congrès, 1<sup>e</sup> session, 1999, p. 25.
42. *Id.*, p. 15.
43. BERMAN, Eric G et SAMS, Katie E., *African Peacekeepers: Partners or Proxies*, Pearson Papers no. 3, Clemensport, Nova Scotia : Canadian Peacekeeping Press, 1998, p. 19. L'ECOMOG ou l'ECOWAS *Monitoring Group* était le nom donné dans les années 1990 aux forces militaires de la CEDEAO.
44. ADBAJO, Adekeye, « Mad Dogs and Glory: Nigeria's Interventions in Liberia and Sierra Leone », in *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy after the Cold War*, ADBAJO, Adekeye et MUSTAPHA, Abdul Raufu, dir., Scottsville, Afrique du Sud : University of KwaZulu-Natal Press, 2008, p. 198.
45. Témoignage de BELLAMY, William, in House, *African Crisis Response Initiative, A Security Building Block: Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on International Relations*, 107<sup>e</sup> congrès, 1<sup>e</sup> session, 2001, p. 23.
46. Département d'État (ci-après : DoS), « *African Crisis Response Initiative* », briefing officiel, Washington, DC, 28 juillet 1997.
47. Senate, *Nigerian Transition and the Future of US Policy*, pp. 1-2.

48. *Id.*, p. 7.
49. *Id.*, p. 15.
50. Correspondance avec Victor Nelson, ancien attaché de Défense américain au Nigéria, mars 2009.
51. Institute for National Strategic Studies, « *Liberia—from Intervention to Stabilization* », série de tables rondes organisées par l'INSS sur la stabilisation post-conflit et la gestion de crise, National Defense University, Washington DC, 5 mars 2004.
52. Correspondance avec Michael Bittrick, ancien conseiller militaire des États-Unis au département d'État, bureau des Affaires africaines, mars 2009.
53. Senate, *Weak States in Africa: US Policy in Liberia: Hearings before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations*, 107<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session, 2002, p. 28.
54. Déclaration de BELLAMY, p. 25.
55. US Agency for International Development – USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* », US Overseas Loans and Grants, <http://quesdb.usaid.gov/gbk>.
56. Département d'État, *Congressional Presentation for Foreign Operations, Fiscal Year 2000*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 1999.
57. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2003*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2002.
58. *BBC News*, « Transcript of Interview with President of Nigeria ». Ce commentaire faisait référence principalement aux États-Unis et à leur politique au Libéria durant la guerre froide.
59. Correspondance avec NELSON, Victor.
60. STEVENSON, « *Bush Seems to Favor Sending a Modest Force* ».
61. KRAMER, Reed, « US-Africa Ties, Boosted by Money for Liberia, Face New Complications over Nigeria Sanctions », 18 novembre 2003, *allAfrica.com*, <http://allafrica.com/stories/200311180059.html>.
62. TALBOT, Chris, « Liberian War Restarts », *World Socialist Web Site*, [www.wsws.org/articles/2003/jul2003/libc-j21.shtml](http://www.wsws.org/articles/2003/jul2003/libc-j21.shtml).
63. COLE, Carolyn et FARLEY, Maggie, « Liberia Peacekeeping Plan Falters » *Los Angeles Times*, 30 juillet 2003, <http://articles.latimes.com/2003/jul/30/world/fg-liberia130>.
64. SCMITT, Eric, « President Orders Troop Deployment to Liberian Coast », *New York Times*, 26 juillet 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
65. *Id.*
66. FARLEY, Maggie, « West African States Approve Sending Peacekeepers to Liberia », *Los Angeles Times*, 1<sup>e</sup> août 2003, <http://articles.latimes.com/2003/aug/01/world/fg-liberia1>.
67. SCMITT, « *President Orders Troop Deployment to Liberian Coast* ».
68. House, *US Policy toward Liberia*, p. 22.
69. SHANKER, Thom, « US Aims to Back Nigerians, Without Sending in More Marines », *New York Times*, 12 août 2003, [www.nytimes.com/2003/08/12/international/africa/12MILI.html](http://www.nytimes.com/2003/08/12/international/africa/12MILI.html).
70. ROSS Jr., Blair A., « The US Joint Task Force Experience in Liberia », *Military Review*, mai-juin 2005, p. 66.
71. ITANO, « *Liberating Liberia* ».
72. WEINER, Tim, « 200 US Marines Land in Liberia to Aid African Force », *New York Times*, 15 août 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
73. House, *US Policy toward Liberia*, p. 9.
74. Comme le souligne un analyste, plusieurs *Marines* ont contracté la malaria et certains en sont morts. Correspondance avec Stephen Burgess, Air War College, mars-avril 2009.
75. ROSS, « *US Joint Task Force Experience in Liberia* », p. 67.
76. House, *US Policy toward Liberia*, p. 22.
77. Voir ROSS, « *US Joint Task Force Experience in Liberia* », pp. 60–67.
78. Voir MOTT, *United States Military Assistance*.
79. CLAYTON, Jonathon, « Liberia Q&A: Why United States is not Sending Troops », *TimesOnline*, 30 juillet 2003, [www.timesonline.co.uk/tol/tools\\_and\\_services/specials/article853580.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/tools_and_services/specials/article853580.ece).
80. EISENHARDT, Kathleen M., « Agency Theory: An Assessment and Review », *Academy of Management Review* 14, no. 1, janvier 1989, p. 71.
81. *Id.*, p. 58.
82. Entretien anonyme avec un officier de l'armée nigérienne, février 2009.
83. *Id.*
84. House, *US Policy toward Liberia*, p. 45.
85. MENKHAUS, Ken, « The Crisis in Somalia: Tragedy in Five Acts », *African Affairs* 106, no. 204, 2007, pp. 357–90.

86. *Id.*, pp. 364–65.
87. *Id.*, p. 365. Le CIC a également été connu sous le nom de l'*Union of Islamic Courts* – UIC. Voir la déclaration de FRAZER, Jendayi E. au sénat, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*. À des fins de cohérence, cet article utilise la dénomination CIC.
88. MAZZETTI, Mark, « US Signals Backing for Ethiopian Incursion into Somalia », *New York Times*, 27 décembre 2006, [www.nytimes.com/2006/12/27/world/africa/27africa.html](http://www.nytimes.com/2006/12/27/world/africa/27africa.html). Voir également MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », pp. 368–89.
89. TOMLINSON, Chris, « Somalia's Islamic Extremists Set US Back », *Washington Post*, 6 juin 2006, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/06/AR200606060777](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/06/AR200606060777).
90. MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 369 ; et TOMLINSON, « *Somalia's Islamic Extremists Set US Back* ».
91. Cité in TOMLINSON, « *Somalia's Islamic Extremists Set US Back* ».
92. GOLLUST, David, « US Defends Somalia Peacekeeping Plan », *VOA News*, 30 novembre 2006, [www.voanews.com/english/archive/2006-11/2006-11-30-voa3.cfm](http://www.voanews.com/english/archive/2006-11/2006-11-30-voa3.cfm).
93. Déclaration de MENKHAUS, Ken au sénat, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
94. Senate, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
95. Cité in TOMLINSON, « *Somalia's Islamic Extremists Set US Back* ».
96. GETTLEMAN, Jeffrey, « Ethiopia Hits Somali Targets, Declaring War », *New York Times*, 25 décembre 2006, [www.nytimes.com/2006/12/25/world/africa/25somalia.html](http://www.nytimes.com/2006/12/25/world/africa/25somalia.html).
97. Résolution 1725 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 6 décembre 2006.
98. *Id.*
99. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a autorisé une précédente version de l'IGASOM en février 2005, avant l'ascension du CIC, mais cette proposition n'a pas avancé. La version approuvée par le Conseil de sécurité des Nations Unies avec les restrictions supplémentaires relatives à la participation a été approuvée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en septembre 2006. Voir HULL, Cecilia et SVENSSON, Emma, *African Union Mission in Somalia (AMISOM): Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges*, FOI-R-2596-SE, Stockholm : Swedish Defence Research Agency, octobre 2008, pp. 22–24.
100. LIGAD était alors constitué du Soudan, de l'Érythrée, de Djibouti, de l'Éthiopie, de la Somalie, du Kenya et de l'Ouganda.
101. Déclaration devant le sénat de SHINN, David, ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
102. Rapport du Conseil de sécurité, *Somalia*, New York : UNSC, décembre 2006, [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org).
103. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
104. GETTLEMAN, Jeffrey et MAZZETTI, Mark, « Somalia's Islamists and Ethiopia Gird for War », *New York Times*, 9 décembre 2006, [www.nytimes.com/2006/12/14/world/africa/14somalia.html](http://www.nytimes.com/2006/12/14/world/africa/14somalia.html).
105. PRENDERGAST, John et THOMAS-JENSEN, Colin, « Blowing the Horn » in *Beyond Humanitarianism: What You Need to Know about Africa and Why it Matters*, DORFF, Patricia et LYMAN, Princeton N., dir., New York : Council on Foreign Relations, 2007, p. 136.
106. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
107. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2006*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2005, pp. 189–90. Note : les États-Unis ont commencé à fournir à l'Union africaine un fond de soutien économique plus important durant l'année fiscale 2007. Voir DoS, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2007*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2006, p. 339.
108. Interview avec le conseiller militaire américain auprès de l'UA, avril 2009.
109. PRENDERGAST et THOMAS-JENSEN, « *Blowing the Horn* », p. 139.
110. BERMAN et SAMS, *African Peacekeepers*, p. 7.
111. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2002*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2001.
112. USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* ».
113. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2002.
114. USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* ».
115. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2003*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2002, p. 188.

116. Center for Strategic and International Studies – CSIS, *Integrating 21st Century Development and Security Assistance: Final Report of the Task Force on Nontraditional Security Assistance*, Washington, DC : CSIS, janvier 2008, p. 5.
117. Département d'État, *Congressional Budget Justification* 2003, p. 187.
118. *Id.*, p. 188.
119. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2007, p. 224. Note: sur la base de l'IMET et du FMF.
120. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2005*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2004, p. 244.
121. Voir MURITHI, Tim, « The African Union's Evolving Role in Peace Operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan, and the African Union Mission in Somalia », *African Security Review* 17, vol. 1, 2008, pp. 70–82.
122. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2005, p. 243.
123. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2008*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2007 .
124. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2006, p. 259.
125. GOLDENBERG, Suzanne et RICE, Xan, « How US Forged an Alliance with Ethiopia over Invasion », *Guardian*, 13 janvier 2007, <http://guardian.co.uk/world/2007/jan/13/alquaida.usa>.
126. MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 378.
127. Cité in MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 378.
128. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
129. Entrevue avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
130. Entrevue anonyme avec un représentant du département d'État, bureau des Affaires africaines, avril 2009.
131. GOLDENBERG et RICE, « *How US Forged an Alliance with Ethiopia over Invasion* ».
132. Cité in SAVIDGE, Martin, « Q&A: Answers to Lawlessness in Somalia », *World Focus*, 20 janvier 2009, <http://worldfocus.org/blog/2009/01/02/qa-answers-to-lawlessness-in-somalia/3662>.
133. MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 378.
134. MORIN, Monte, « US Trainers Prepare Ethiopians to Fight », *Stars and Stripes*, 30 décembre 2006, [www.stripes.com/artiles.asp?section=104&article=42481](http://www.stripes.com/artiles.asp?section=104&article=42481) ; et MAZZETTI, « *US Signals Backing for Ethiopian Incursion into Somalia* ».
135. MAZZETTI, Mark, « Pentagon Sees Move in Somalia as Blueprint », *New York Times*, 13 janvier 2007, [www.nytimes.com/2007/01/13/world/africa/13proxy.html](http://www.nytimes.com/2007/01/13/world/africa/13proxy.html).
136. STEVENSON, Jonathon, « The Somali Model », *National Interest* no. 90, juillet–août 2007, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m2751](http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751).
137. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
138. WHITEHOUSE, David, « The US Proxy War in Africa: Why did Ethiopia Invade Somalia? », *SocialistWorker.org*, [http://socialistworker.org/2007-1/614/614\\_06\\_Somalia.shtml](http://socialistworker.org/2007-1/614/614_06_Somalia.shtml).
139. Entretien anonyme avec le conseiller militaire en Éthiopie, avril 2009.
140. Senate, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
141. Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, *Communiqué*, PSC/PR/Comm (LXIX), 19 janvier 2007.
142. Entretien avec la représentation militaire en Afrique, mars 2009.
143. À ce propos, il est intéressant d'observer que les réponses des états étaient peu différentes lors du passage de l'IGASOM sous-régional à l'AMISOM régional.
144. USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* ».
145. Le mandat prévoyait neuf bataillons d'infanterie, chacun comptant 850 personnels, soutenus par les composantes navales côtières et aériennes ainsi que par l'équipe de formation de la police civile. Voir Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, *Communiqué*.
146. HULL et SVENSSON, *African Union Mission in Somalia (AMISOM)*, P. 8.
147. Entretien avec un représentant du bureau des Affaires africaines au département d'État, avril 2009.
148. Entretien avec le conseiller militaire américain en Éthiopie, avril 2009.
149. LEI, Zhang et GUANGJIANG, Pei, « Who Are to Count on for Somalia's Stability ». *People's Daily*, 9 janvier 2009, [www.globalpolicy.org/security/issues/somalia/2009/0109stability.htm](http://www.globalpolicy.org/security/issues/somalia/2009/0109stability.htm) ; et entretien avec le conseiller militaire américain en Éthiopie, avril 2009 (entretien anonyme).
150. STEVENSON, « *The Somali Model* ».
151. Senate, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.

152. Amnesty International, « *Somalia/Ethiopia: Deliberate Killing of Civilians is a War Crime* », 25 avril 2008, [www.amnesty.org/en/for-media/press-releases](http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases).
153. Cité in KRISTOF, Nicholas D., « The Endorsement from Hell », *New York Times*, 26 octobre 2008, [www.nytimes.com/2008/10/26/opinion/26kristof.html](http://www.nytimes.com/2008/10/26/opinion/26kristof.html).
154. Cité in PAL, Amitabh, « US Should Not Support Ethiopia's Invasion of Somalia », *Progressive*, 29 décembre 2006, <http://commondreams.org/views06/1229-21.htm>.
155. Entretien avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
156. WALLS, Daniel, « US helping deploy Nigeria, Burundi troops in Somalia », *Reuters*, 30 juin 2008, [www.reuters.com/article/worldNews/idUSWAL05780820080630](http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSWAL05780820080630).
157. Entretien avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
158. Correspondance avec Stephen Burgess.
159. Comme le relève un représentant militaire américain en Éthiopie, entretien anonyme, avril 2009.
160. Voir SHAPIRO, « *Agency Theory* », p. 264.
161. Entretien avec un représentant du bureau des Affaires africaines au département d'État, avril 2009.
162. Entretien avec un conseiller militaire américain à l'UA, avril 2009.
163. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC : The White House, septembre 2002, p. 11.
164. Entretien avec un représentant du bureau des Affaires africaines au département d'État, avril 2009.
165. Pour un débat similaire, voir Senate, *US Security Issues in Africa: Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations*, 102<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session, 1992, p. 30.
166. DUNÉR, « *Proxy Intervention in Civil Wars* », p. 359.
167. Pour une discussion sur la notion de coûts de délégation, voir SHAPIRO, « *Agency Theory* », p. 265.
168. *Id.*, p. 28.
169. Déclaration de SHIN, David (ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie), au sénat, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
170. Les gouvernements éthiopien et ougandais connaissent des mécanismes démocratiques, mais les dirigeants politiques de cette période ont soit empêché soit réprimé les partis politiques d'opposition. Voir [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) pour les classements démocratiques.
171. Entretien avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
172. EISENHARDT, « *Agency Theory* », p. 62.
173. MOTT, *Military Assistance*, p. 17.
174. MCGREGOR, Andrew, « Into the Somali Void: Somalia's Islamists Target Uganda's Peacekeepers », *Perspectives on Terrorism* 1, no. 3, mai-juin 2007, [www.terrorismanalysts.com/pt/index.php?option=com\\_rokzine&view=article&id=13](http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php?option=com_rokzine&view=article&id=13)
175. House, *African Crisis Response Initiative*, p. 11.
176. SHAPIRO, « *Agency Theory* », p. 265.
177. ALBRIGHT, Madeleine K., secrétaire d'État, « *US Policy toward Africa* », discours, George Mason University, Fairfax, VA, 19 mars 1998.
178. MORGENTHAU, Hans, « A Political Theory of Foreign Aid », *Science Review* 56, no. 2, juin 1962, p. 309. La déclaration de MORGENTHAU fait référence à l'aide à l'étranger ; il considère que « l'aide militaire à l'étranger » en est une composante.

Visitez notre site web

[http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj\\_f/Index\\_F.asp](http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp)