

Les États-Unis dans la Corne de l'Afrique

Le rôle militaire

STEPHEN F. BURGESS, PHD*

Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va
—Sénèque

Ce chapitre met l'accent sur le rôle que l'armée américaine a joué dans la Corne de l'Afrique, en particulier depuis le 11 septembre 2001. Il cherche à savoir si l'armée a adopté un savoir-faire et une perspective stratégique dans son approche générale de la lutte contre le terrorisme, mais aussi dans sa contribution au développement ainsi que dans la mise en oeuvre et l'adaptation de ses modes opératoires au fil des ans. Le chapitre s'intéresse plus particulièrement aux activités civiles de la *Combined Joint Task Force-Horn of Africa* (CJTF-HOA), créée en 2002, dont l'objectif affiché est de « conquérir les coeurs et les esprits » et développer des partenariats¹. Dans les années 2000, les unités de l'armée américaine chargées des affaires civiles ont foré des puits au profit des éleveurs somaliens au titre de la sécurité environnementale et du développement. Illustrant la volonté de « conquérir les coeurs et les esprits », ces forages avaient aussi pour but d'empêcher les ralliements des éleveurs à des organisations extrémistes, en particulier à Al-Shabab en Somalie². Le manque d'efficacité de cette campagne a conduit la CJTF-HOA à adopter dans les années 2010 une approche plus globale centrée sur le développement des capacités au profit des affaires civiles

* L'auteur a été professeur d'études de sécurité internationale à l'US Air War College, à la base aérienne de Maxwell en Alabama depuis juin 1999. Ses trois livres comprennent *South Africa's Weapons of Mass Destruction*, coécrit avec Helen E. Purkitt, publié par Indiana University Press en 2005, *Smallholders and Political Voice in Zimbabwe* publié par *University Press of America* en 1997, et *The United Nations under Boutros Boutros-Ghali, 1992-1997*, publié par *Scarecrow Press* en 2002. Il a publié de nombreux articles et chapitres de livres sur des questions de sécurité et de stratégies africaines et sud-asiatiques. Le professeur Burgess est titulaire d'un doctorat de *Michigan State University* (1992) et il a été membre du corps professoral de *University of Zambia*, *University of Zimbabwe*, *Vanderbilt University* et *Hofstra University*.

Cet article est reproduit avec l'aimable autorisation de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), Paris, France et du général de division (2S) Maurice de Langlois, éd., *Global and European Union Approach*, No. 35, Paris: IRSEM, octobre 2014, pp. 92-102, www.defense.gouv.fr/irsem.

des armées nationales de l'Afrique de l'est. La stratégie de la CJTF-HOA a été plus particulièrement orientée vers le renforcement des capacités militaires des pays de la région impliqués dans la pacification de la Somalie, tout en restant sur le principe de « conquête des coeurs et des esprits ».

Sera également analysée la stratégie du gouvernement américain pour lutter contre le terrorisme en Somalie et dans la Corne de l'Afrique depuis les attentats contre l'ambassade des États-Unis perpétrés par al-Qaïda en août 1998, et plus particulièrement depuis le 11 septembre 2001. Contrairement aux interventions dites « directes » en Afghanistan et en Irak, l'approche américaine a été « indirecte » en Somalie. Pour cela, les États-Unis se sont appuyés non seulement sur les Somaliens mais aussi sur leurs partenaires d'Ouganda, du Burundi, de l'Éthiopie, du Kenya, et de Djibouti. Ainsi, les États-Unis ont contribué à la reconstruction de l'État somalien et au renforcement des États de la région dans la lutte contre le terrorisme. Les États-Unis ont mené une diplomatie « à deux voies ». D'une part, ils ont apporté du soutien à la reconstruction de la République de Somalie ; d'autre part, ils ont accordé de l'aide aux acteurs non étatiques, tels que les chefs de guerre locaux (« *war-lords* ») et les membres de la République séparatiste du Somaliland, dans leur lutte contre le terrorisme. Les États-Unis ont également mené ce que l'on appelle la « diplomatie des drones ». Il est donc ici question de tirer les enseignements de la dernière décennie (1990-2000) et de faire le point sur l'état actuel et futur des différentes facettes de la stratégie américaine. Ce chapitre traite aussi de l'appui américain au développement de la Corne : depuis 2009, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (*US Agency for International Development*, USAID) a pris la tête des opérations, reléguant les militaires américains à un simple rôle de soutien.

Le Département d'État (*Department of State*, DoS) et le ministère de la Défense (*Department of Defense*, DoD) ont eu des approches divergentes à l'égard de la Corne de l'Afrique. Le DoD s'est concentré sur le contre-terrorisme par le biais des opérations spéciales et des drones, avec un engagement régional au titre du renforcement des capacités des partenaires, en s'appuyant notamment sur la CJTF-HOA. Le DoD a été réticent à s'impliquer directement dans les affaires somaliennes, en partie à cause de la bataille de Mogadiscio d'octobre 1993 (et la mort de dix-huit agents des forces spéciales), qui a entraîné le retrait des forces américaines chargées du *peace enforcement*. Dès lors, il y a eu une forte réticence au sein de ce ministère à envoyer de nouveau un grand nombre de troupes sur le terrain somalien. De plus, l'invasion et l'occupation de l'Afghanistan et de l'Irak ont monopolisé l'attention du DoD à partir de 2001. Le personnel de la CJTF-HOA n'a pas été autorisé à intervenir directement en Somalie ; néanmoins, les forces spéciales américaines y ont été actives de manière dissimulée. La CJTF-HOA a joué un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre de la stratégie militaire dans la Corne de l'Afrique, et a mis en oeuvre le concept de « conquête des coeurs et des esprits » ainsi que son approche axée sur le renforcement

des capacités des partenaires. Plus récemment, le Commandement des États-Unis pour l'Afrique (*United States Africa Command*, AFRICOM), créé en 2007, a cherché, avec le rattachement de la CJTF-HOA en 2008, à contrôler la politique sécuritaire américaine dans la Corne de l'Afrique ; il a également tenté de récupérer le contrôle de la coopération en matière de sécurité qui était dévolue aux ambassades américaines installées dans la région. La réponse du DoS s'est concrétisée autour de l'Initiative anti-terrorisme pour l'Afrique de l'est (*East African Counter-Terrorism Initiative*, EACTI) puis l'Initiative stratégique régionale pour l'Afrique de l'est (*East African Regional Strategic Initiative*, EARSII) qui ont été lancées sous la forme de projets inter-institutionnels pour permettre aux États africains de renforcer leurs frontières et leurs capacités de renseignement et de police, tout en améliorant leur sécurité et leur sûreté aérienne³. De même, le DoS a mis l'accent sur le soutien aux partenaires africains et somaliens pour anéantir Al-Shabab et reconstruire un véritable État en Somalie. L'objectif affiché dans la reconstruction de cet État était d'assécher la source majeure du terrorisme dans la Corne de l'Afrique. Cette stratégie comprenait le soutien apporté aux mandataires en Somalie avec l'espoir de les voir freiner l'expansion du terrorisme. Initialement, le DoS a soutenu des chefs de guerre somaliens comme acteurs anti-terroristes. Pourtant, en décembre 2006, les États-Unis ont perçu l'invasion de la Somalie par l'Éthiopie comme étant un meilleur moyen de vaincre les extrémistes de l'Union des tribunaux islamiques (*Islamic Courts Union*, ICU)⁴. Depuis 2007, le DoS américain a dépensé 650 millions de dollars en soutenant largement la Mission de l'Union africaine en Somalie (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) et le Gouvernement Fédéral de Transition (*Transitional Federal Government*, TFG) en Somalie, dans l'espoir de pouvoir défaire Al-Shabab afin de rétablir la sécurité nationale et l'ordre constitutionnel. L'Union Européenne a participé de manière similaire avec un montant s'élevant à 411 millions d'euros sur la même période. Cette stratégie a été accueillie avec scepticisme de la part de ceux qui pensaient que ce que l'on pouvait espérer de mieux en Somalie était la « stabilité », c'est-à-dire un certain équilibre de puissance entre les clans et les sous-clans⁵. Cependant, en 2012 la stratégie du DoS a connu des succès importants ; les forces somaliennes et celles de l'AMISOM ont repoussé Al-Shabab en dehors des centres urbains de la Somalie, tandis qu'une nouvelle Constitution, un gouvernement et un Président provenant de la société civile étaient mis en place. Les États-Unis ont franchi une nouvelle étape en Somalie et doivent maintenant décider s'ils continuent à s'engager indirectement en Somalie, ou bien s'ils s'impliquent davantage dans la reconstruction somalienne afin d'empêcher la résurgence d'Al-Shabab et du terrorisme en général.

I. Vision stratégique

La vision stratégique de la lutte contre le terrorisme nécessite une définition des intérêts et des objectifs des États-Unis, ainsi qu'une définition des modalités pour les

atteindre. L'intérêt principal des Américains est de se protéger contre toute attaque terroriste visant leurs ambassades, leurs entreprises et leurs citoyens dans la région, ainsi que leur territoire national. En effet, l'une des menaces provient des ressortissants somaliens pro- Al-Shabab vivant à Minneapolis et dans d'autres villes américaines, qui pourraient perpétrer des attentats aussi bien contre la nation américaine que dans la Corne de l'Afrique. Le groupe islamiste Al-Shabab, qui a des liens avec al-Qaïda implanté le long de la frontière afghano-pakistanaise (*Al Qaeda Central*, AQ-C) et dans la péninsule Arabique (*Al Qaeda in the Arabian Peninsula*, AQPA), a proféré certaines menaces à l'égard des intérêts américains. Toutefois, la menace provenant d'Al-Shabab est moins grave que celle émanant d'AQ-C et d'AQPA, ces derniers ayant encore d'importantes capacités pour organiser des attentats contre les États-Unis et leurs intérêts. Même si Al-Shabab a déjà lancé des attaques en dehors des frontières somaliennes, il n'a pas encore touché les intérêts américains, ni en Afrique ni aux États-Unis.

Compte tenu de ces menaces contre les intérêts américains, les options stratégiques adoptées ont été : 1) leur élimination, 2) leur confinement à l'intérieur de la Somalie ou encore 3) leur marginalisation au sein de ce pays. L'élimination aurait été excessivement coûteuse et irréalisable : Al-Shabab a été trop insaisissable et se serait probablement transformé en une organisation nationaliste somalienne. Le confinement est viable mais risqué : Al-Shabab aurait toujours pu perpétrer des attentats contre les intérêts américains dans la Corne de l'Afrique et sur le territoire national. La marginalisation est possible : elle est la solution la plus souhaitable pour la sécurité des intérêts américains puisque cela affaiblirait ce groupe islamiste, privant ses militants de toute capacité d'attaque contre les États-Unis. En vue d'atteindre ce dernier objectif, trois types d'actions se sont présentés aux Américains. Le premier était de sécuriser les régions limitrophes de la Somalie, c'est-à-dire ses frontières avec le Kenya, l'Éthiopie et Djibouti, tout en menant des opérations contre-terroristes en Somalie. Le second type d'action était de coopérer avec les Somaliens et d'autres forces africaines afin de marginaliser Al-Shabab et de reconstruire l'État somalien. Le premier type d'action a été adopté en 2003 par le DoD alors que le DoS a privilégié le deuxième en 2006. Concernant les coûts de ces actions, la poursuite de la stratégie d'élimination - et donc le déploiement d'un grand nombre de troupes américaines en Somalie - aurait coûté des dizaines de milliards de dollars, tout en risquant des pertes humaines chez les soldats américains ; elle a donc été rejetée. Pour autant, le confinement du groupe islamiste Al-Shabab, a déjà coûté des milliards au DoD. Le DoS, quant à lui, a investi des centaines de millions de dollars dans les forces ougandaises, burundaises et kényanes pour mener à bien la marginalisation d'Al-Shabab. Le troisième type d'action, rejeté, aurait été de déployer un grand nombre de troupes américaines en Somalie pour éliminer Al-Shabab.

L'objectif de la « conquête des coeurs et des esprits » des éleveurs somaliens, mis en oeuvre par la CJTF-HOA, témoignait d'un manque de vision stratégique. Cette campagne a seulement permis de fournir des réponses à des besoins qui peuvent avoir eu - tout au plus - une portée limitée en Somalie. À travers la « conquête des coeurs et des esprits », les États-Unis ont tenté de contenir le groupe islamiste Al-Shabab au lieu de le marginaliser. En outre, la stratégie des équipes américaines chargées des affaires civiles, coopérant avec leurs homologues africains afin de renforcer les capacités de ces dernières, semble avoir eu un impact limité. Plus particulièrement, les équipes ougandaises et kényanes des affaires civiles, ne se sont pas engagées aux côtés des Somaliens comme l'auraient souhaité les États-Unis.

Une première hypothèse pour expliquer les difficultés de l'armée américaine dans la mise en oeuvre de sa stratégie dans la Corne de l'Afrique, serait l'aversion du risque. Cela signifie que plus une force armée est sensible aux pertes militaires, moins elle est en mesure d'agir efficacement dans la lutte contre les extrémistes. Une seconde explication consisterait à dire que l'armée américaine, en cherchant d'autres types de missions - même si celles-ci sont sans réelle portée stratégique - s'est probablement laissée aller à des actions inefficaces (« *mission creep* »).

En matière d'apprentissage organisationnel, la CJTF-HOA et ses équipes chargées des affaires civiles effectuent une rotation chaque année (voire plus fréquemment), alors que les agents diplomatiques du développement et de la défense des ambassades américaines changent tous les trois ans. Ceci semble confirmer l'hypothèse suivante, valable pour le militaire américain dans la Corne : les organisations stables et pérennes, qui ont des *leaders* responsables de leurs actions, sont plus en mesure d'apprendre et d'évoluer dans un environnement difficile que les organisations instables qui ont des rotations constantes de personnel qui, par conséquent, n'a pas le temps d'apprendre⁶.

Il semblerait que l'approche et la stratégie adoptées par le DoS se soient révélées plus efficaces que celles de l'armée américaine. Le DoS s'est concentré sur la Somalie et a élaboré des plans stratégiques pour repousser les extrémistes et reconstituer les structures de l'État somalien permettant ainsi la marginalisation d'Al-Shabab. Le DoS s'est engagé dans un processus d'apprentissage organisationnel, en réalisant les ajustements nécessaires par rapport à ses approches initiales qui avaient échoué. Par souci d'équité envers le DoD, il faut préciser que sa mission principale était de soutenir le DoS en matière de sécurité en Somalie, ainsi l'AFRICOM et la CJTF-HOA ont réalisé un nombre considérable de formations et d'entraînements au profit des forces ougandaises, burundaises et kényanes. Cependant, le DoD a toujours fait preuve d'une certaine réticence à s'engager au profit de l'AMISOM et du TFG somalien avant 2012.

II. L'approche du DoS dans la Corne de L'Afrique : un focus sur la Somalie

La Somalie s'est révélée être l'État failli le plus difficile à reconstituer par une approche descendante. Par conséquent, le DoS a cherché à limiter ses efforts à une approche ascendante pour consolider la paix (*peace-building*). En termes de sécurité étatique, la Somalie a été classée au bas de la liste des États faillis, car ses institutions sont inexistantes depuis plus de deux décennies⁷. Le TFG était supposé ouvrir la voie à la reconstitution d'un gouvernement en Somalie, mais celui-ci s'est montré corrompu et oppressif⁸. En ce qui concerne la faillite de l'État et la corruption des élites, la Somalie était comparable aux cas de l'Afghanistan et de la République Démocratique du Congo.

Le Secrétaire d'État adjoint, Johnnie Carson, a exposé la politique descendante de la consolidation de la paix (*state-building*) de l'administration Obama en mars 2010 :

La politique américaine en Somalie est guidée par notre soutien au processus de paix de Djibouti. Le processus de paix de Djibouti est une initiative américaine qui bénéficie du soutien de l'Autorité inter-gouvernementale pour le développement (IGAD). Il bénéficie également du soutien de l'Union africaine et des principaux États de la région. Ce processus a également reçu l'appui des Nations unies, de l'Union Européenne, de la Ligue Arabe et de l'Organisation de la Coopération Islamique. Il reconnaît l'importance d'essayer de former un gouvernement somalien au caractère inclusif et tient compte de l'importance de l'histoire, de la culture, et des relations entre les clans et les sous-clans, qui ont stimulé le conflit en Somalie lors des 20 dernières années⁹.

Les cercles politiques ont débattu de la faisabilité d'une approche sécuritaire descendante, et d'une approche sécuritaire ascendante - dite de stabilisation - qui prendrait en compte les clans ainsi que les dynamiques inter-claniques¹⁰. Depuis plus de cinq ans, le DoS et d'autres entités ont mené une politique descendante visant à assurer la sécurité de l'État-nation en Somalie et, par voie de conséquence, la défaite du groupe islamiste Al-Shabab, permettant ainsi à ce que le processus de reconstruction puisse être ressenti dans tout le pays. L'argument principal de cette approche voulait que la sécurité de l'État soit assurée avant de pouvoir développer un système de représentation. À cet égard, les unités ougandaises et burundaises de l'AMISOM chargées de la mise en oeuvre du processus de paix et les forces armées du TFG se sont battues pour obtenir le contrôle de Mogadiscio entre 2007 et 2011.

En dépit des difficultés liées à la construction des structures étatiques et de la stabilisation de la Somalie, le DoS et d'autres entités ont continué à poursuivre une approche sécuritaire descendante suivant le principe selon lequel l'État et la souveraineté sont la base de la paix et de la sécurité. Ils ont alors persisté dans cette approche visant la paix somalienne qui a débouché sur l'établissement du TFG et la mise en place d'AMISOM, avec pour finalité, la reconstitution de la République de Somalie. Le DoS a apporté son soutien à l'Union africaine, à l'IGAD et aux États africains

concernés, dans leur projet de rétablissement de la paix et de reconstruction des structures étatiques, dans l'espoir de voir la Somalie régler enfin ses problèmes et d'empêcher al-Qaïda et d'autres groupes extrémistes de s'implanter dans la région. Ainsi, il existait au sein du DoS une forte conviction selon laquelle la création d'un État squelette – avec une certaine forme de représentation et un noyau militaire – renforcerait inévitablement la sécurité et apporterait de la stabilité. Il existait également une confiance dans le fait que les dynamiques inter-claniques pourraient être gérées par un gouvernement inclusif¹¹. Dans cet esprit, la date butoir d'août 2012 avait été décidée pour faire pression sur les dirigeants somaliens pour que le TFG passe la main à un gouvernement permanent à Mogadiscio.

Contrairement à la contestation selon laquelle l'approche sécuritaire descendante adoptée par le DoS, était vouée à l'échec en Somalie, les forces de l'AMISOM et du TFG se sont renforcées et ont réussi leur offensive contre le groupe islamiste Al-Shabab. Entre 2007 et 2011, ces forces (en particulier ougandaises et burundaises) ont reçu une formation et de l'équipement dans le cadre du programme *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA) du DoS. Ce programme a été réalisé par des sous-traitants comme la *Bancroft Global Development Corporation*, et a été déterminant dans l'amélioration du niveau des forces de l'AMISOM, qui pouvaient alors combattre Al-Shabab et vaincre.

Cette analyse montre que l'approche indirecte descendante, adoptée par le DoS avec un focus particulier sur la Somalie, a généré des changements importants en Afrique de l'est et a été une réussite partielle et cela pour diverses raisons. En effet, le DoS a entretenu des partenariats avec l'Ouganda et le Burundi, qui se sont traduits par l'engagement à long terme de plusieurs milliers de soldats dans la mission AMISOM. Le DoS a ensuite veillé à ce que les forces de l'AMISOM soient correctement formées et équipées. Le processus politique a progressé à tel point que les États-Unis ont reconnu officiellement la République de Somalie en janvier 2013, pour la première fois depuis 22 ans. En comparaison, l'approche adoptée par l'armée américaine a été plus indirecte et moins efficace que celle du DoS.

III. L'approche de l'armée américaine dans la Corne de l'Afrique et le rôle de la CJTF-HOA

Après les attentats à la bombe d'août 1988 contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, les États-Unis identifièrent la Corne de l'Afrique comme l'une des régions dans lesquelles al-Qaïda devait être combattu. En effet, les agents d'al-Qaïda se déplaçaient régulièrement entre la côte de l'Afrique de l'est et la péninsule arabique. Le DoD et le Commandement central américain mirent alors en place la CJTF-HOA à Djibouti dans le but de contrer les militants d'al-Qaïda.

Avec l'interdiction d'al-Qaïda, le nombre de militants présents dans la région a rapidement diminué, obligeant la CJTF-HOA à se chercher de nouveaux rôles. Les

activités dans le secteur des affaires civiles commencèrent en 2003, alors que la CJTF-HOA explorait de nouvelles missions. À partir de 2005, ces activités se sont progressivement tournées vers la campagne dite de « conquête des coeurs et des esprits » au Kenya, en Ethiopie et à Djibouti. La campagne se concentra sur le forage de puits pour les éleveurs somaliens vivant dans les régions proches de la Somalie (en particulier dans la province du nord-est du Kenya, et dans les régions Somali et Ogaden en Ethiopie). Elle était destinée à l'approvisionnement des éleveurs en eau, notamment au profit de leurs troupeaux, afin de faciliter un développement durable. Les équipes chargées des affaires civiles de la CJTF-HOA ont également construit des écoles et des cliniques pour aider les populations locales à mettre en place un système éducatif et un système de santé. Cette stratégie semblait être un bon moyen pour les États-Unis et les pays de la Corne de l'Afrique pour « conquérir les coeurs et esprits » des Somaliens et pour en même temps réduire le soutien aux terroristes, y compris les militants d'al-Qaïda. L'objectif principal était donc d'utiliser davantage les liens claniques et de rallier les Somaliens vivants dans la région Somali-Ogaden en Ethiopie et dans la province du nord-est du Kenya à la cause américaine pour, ensuite, s'étendre en Somalie. L'objectif secondaire a été de développer les relations entre les autorités éthiopiennes et kényanes avec leur population somalienne.

Les éleveurs somaliens ont été confrontés à plusieurs problèmes, dont un excès de bétail et un manque d'eau et de pâturages. Face à ces carences pour nourrir leur bétail, ils ont été obligés de faire des allers-retours entre l'Ethiopie, le Kenya, Djibouti et la Somalie. Cependant, les équipes de la CJTF-HOA chargées des affaires civiles avaient une connaissance limitée de la vie de ces éleveurs, de la politique clanique et de la sensibilité des gouvernements éthiopien et kényan envers leur population somalienne.

La campagne de la CJTF-HOA était alors basée sur l'expérience de deux commandants en chef qui avaient initialement servi dans le *US Marine Corps* comme sous-officiers du *Civil Operations and Revolutionary Development Support* (CORDS), le programme de contre-insurrection au Vietnam¹². La campagne a été lancée avec l'approbation des gouvernements éthiopien et kényan, et une participation limitée de leurs militaires.

Cette collaboration remporta quelques succès initiaux, comme par exemple le forage réalisé avec les équipes kényanes dans le Triangle de Mandera, zone frontalière avec le Kenya, l'Ethiopie et la Somalie. La CJTF-HOA a aussi commencé à coopérer avec l'USAID; l'approche des 3D « Diplomatie, Développement et Défense » émergea alors, renforçant la coopération de la CJTF-HOA, l'USAID et les ambassades américaines de la région¹³.

Malgré ces quelques succès initiaux, cette campagne a connu de sérieux revers en Ethiopie en 2007 et au Kenya en 2009. En 2007, les autorités éthiopiennes ont demandé aux équipes de la CJTF-HOA, chargées des affaires civiles, de quitter la région

Somali-Ogaden car elles ont été perçues comme un soutien au Front de libération nationale de l'Ogaden (*Ogaden National Liberation Front*, ONLF). Cette décision a été prise après un incident grave provoqué par des militaires américains armés qui ont essayé de se faire passer pour du personnel humanitaire de la Croix-Rouge lors des contrôles par les agents de sécurité éthiopiens dans la région de l'Ogaden¹⁴.

Certains fonctionnaires des ambassades américaines dans la région étaient sceptiques quant à la réussite de la CJTF-HOA dans sa mission¹⁵. En 2008, suite à une étude commandée par le bureau des affaires politiques de l'ambassade américaine à Nairobi, les équipes chargées des affaires civiles ont été priées de quitter le Triangle de Mendera. Par la suite, c'est le gouvernement kényan qui a demandé le retrait complet des équipes du CJTF-HOA de la province du nord-est du pays. Par conséquent, ces réactions de rejet des deux États les plus importants de la Corne de l'Afrique, ainsi que celles des fonctionnaires américains sceptiques, ont circonscrit les activités civiles de la CJTF-HOA dans les zones les plus stratégiques. De ce fait, la CJTF-HOA a été contrainte de reformuler son approche. Cette dernière est devenue moins centrée sur les éleveurs somaliens et a perdu en efficacité par rapport aux objectifs de sécurité des Américains¹⁶.

En 2007, AFRICOM a rejoint la CJTF-HOA en tant qu'organisation militaire impliquée dans la promotion du développement. Des plans d'action ont été préparés jusqu'à ce qu'AFRICOM devienne complètement opérationnel en octobre 2008. En 2009, l'administration Obama est arrivée au pouvoir, le DoS a ainsi affirmé son rôle de *leader* dans la mise en oeuvre de la politique des États-Unis en Afrique et a conseillé à AFRICOM et la CJTF-HOA de soutenir l'USAID et les ambassades américaines dans la promotion du développement. Les champs d'action d'AFRICOM et de la CJTF-HOA ont donc été réduits à un rôle de soutien. Au début de l'année 2011, le Général Carter Ham prit la tête d'AFRICOM : il a éloigné AFRICOM de son rôle d'agent du développement pour l'orienter vers une dimension plus traditionnelle de commandement régional¹⁷.

La CJTF-HOA a continué à essayer de placer les équipes chargées des affaires civiles dans des lieux stratégiques près de la Somalie. Il y a, par exemple, des équipes déployées dans les environs de Dire Dawa et Harar, à proximité de la région Somali en Ethiopie. Dans le même temps, la CJTF-HOA a réalisé des projets dans les pays qui soutiennent les objectifs stratégiques américains dans la Corne, y compris Djibouti, l'Ouganda et le Burundi. Djibouti est l'emplacement par défaut où les équipes chargées des affaires civiles sont envoyées lorsqu'elles ne peuvent pas être déployées ailleurs.

Le commandant de la CJTF-HOA doit faire face à un dilemme car il est obligé d'engager une force interarmées multinationale dans le périmètre du titre 22 du *US Code Armed Forces*, qui est à la charge du DoS et des ambassadeurs, au lieu d'engager des missions de combat sous le titre 10 d'opération de guerre¹⁸. Les commandants de

l'Asie du sud-ouest se sont, au contraire, accoutumés à opérer dans le périmètre du titre 10 où l'autorisation d'engager le combat leur octroyait plus de pouvoir dans leurs actions et dans la façon dont ils dépensaient leur budget. Cela étant, dans un périmètre de titre 22, c'est l'ambassadeur américain qui est en charge de la situation : il peut opposer son *veto*, et modifier les projets lancés par les affaires civiles ou les fonds utilisés dans le titre 10.

La sixième Flotte américaine, opérant à partir de Bahreïn dans le cadre de NAVCENT (*Naval Forces Central Command*), a été responsable d'une grande partie des eaux internationales au large de la côte somalienne dans le cadre de la lutte des États-Unis contre la piraterie. Cette dernière a été l'un des axes d'efforts privilégiés par la CJTF-HOA, même si elle agissait principalement dans un rôle de soutien. En fin de compte, la stabilisation de la Somalie devrait - grâce à l'aide de la CJTF-HOA - avoir pour conséquence la diminution progressive de la piraterie¹⁹.

Un autre objectif de la CJTF-HOA a été de former les armées nationales pour que celles-ci deviennent compétentes dans les affaires civiles. Le projet était toujours de « conquérir les coeurs et les esprits » des populations du territoire national et de la Somalie. Cela étant, même si les équipes chargées des affaires civiles kényanes et ougandaises ont coopéré avec la CJTF-HOA, elles n'ont pas mis en pratique leur formation et expertise en Somalie. Alors que les équipes kényanes ont été séparées et intégrées dans les entreprises, l'Ouganda n'a pas déployé d'équipes en Somalie²⁰. Quant aux troupes burundaises, celles-ci ont coopéré avec les Somaliens à Mogadiscio, mais elles n'ont pas été soutenues par des équipes qui auraient pu se charger des affaires civiles. De son côté, l'armée éthiopienne affirme qu'elle est encore une institution populaire après avoir passé vingt ans à la tête du pays et a donc refusé de coopérer avec les équipes de la CJTF-HOA chargées des affaires civiles²¹. Les forces rwandaises de défense quant à elles, se sont engagées aux côtés de la CJTF-HOA mais ses équipes se trouvaient au Darfour et non en Somalie. La question est donc de savoir si la CJTF-HOA va encore aider l'armée somalienne à développer ses propres équipes chargées des affaires civiles.

En 2009, le DoD et AFRICOM ont décidé de maintenir la CJTF-HOA en raison de son emplacement stratégique. En effet, entre 2009 et 2012, 3.500 soldats et des représentants de quatorze pays y étaient en poste. La CJTF-HOA a permis aux États-Unis de faire face aux imprévus dans la Corne et de fournir du personnel à AFRICOM ainsi que des ressources supplémentaires aux ambassades de la région. Cette force d'intervention avait démontré qu'elle était en mesure d'établir des liens et une bonne entente avec les fonctionnaires où étaient engagés des responsables des affaires civiles et d'autres activités. En dernier lieu, et pas des moindres, la CJTF-HOA avait pour mission de contrer les menaces terroristes dans la région comme il est fait mention dans sa déclaration :

La mission de la CJTF-HOA implique une approche indirecte pour contrer l'extrémisme. La CJTF-HOA, dans le cadre d'AFRICOM, mène des opérations qui visent à renforcer la nation partenaire et la sécurité dans la région afin de générer une stabilité régionale à long-terme, prévenir les conflits et protéger les intérêts des États-Unis et de la coalition. La CJTF-HOA forge des amitiés, tisse des relations et crée des partenariats dans le but de faire émerger des solutions africaines aux problèmes africains. La CJTF-HOA vise, au travers de ses forces interarmées multinationales, à améliorer la sécurité, à augmenter la stabilité et à renforcer la souveraineté dans la Corne de l'Afrique et dans la région de l'Afrique de l'est, en s'érigeant comme un modèle d'intégration des efforts diplomatiques, de défense et de développement²².

En comparaison avec l'approche adoptée par le DoS qui cherchait à reconstituer un État somalien, les tentatives de l'armée américaine pour « conquérir les coeurs et les esprits » et pour créer des partenariats dans la Corne de l'Afrique ne semblent pas avoir eu d'effet stratégique dans la promotion des intérêts américains dans la lutte contre le terrorisme. Le DoS a été accusé d'être trop vague dans sa façon d'aborder les défis de sécurité, alors que le DoD a été plus précis. Dans ce cas, le DoS, et en particulier, l'ambassade américaine à Nairobi, se sont concentrés sur la menace principale, à l'opposé du DoD et de la CJTF-HOA.

Conclusion

L'armée américaine, avec la CJTF-HOA et AFRICOM, a montré une certaine difficulté à mettre en oeuvre une vision stratégique dans son approche globale de la lutte contre le terrorisme. Les erreurs de l'armée américaine, commises par les équipes des affaires civiles au Kenya et en Ethiopie, ont révélé une carence au niveau de la mise en oeuvre de la stratégie de l'aide au développement et de ce qui est appelé la « conquête des coeurs et des esprits ».

Avec l'aide de l'administration Obama, du DoS et de l'USAID, l'armée américaine a trouvé sa place comme acteur secondaire dans le domaine du développement. Cependant, l'armée éprouve encore des difficultés dans la conception et l'exécution de certaines missions en soutien de développement ainsi que dans l'adaptation de ces dernières au fil du temps. L'armée ne dispose pas encore suffisamment de recul et de connaissances stratégiques pour relever les défis de la Corne.

La rotation constante des commandants de la CJTF-HOA et les fluctuations entre activistes et chefs passifs ont confirmé la thèse selon laquelle l'organisation n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait dû l'être. Une présence plus durable des dirigeants au sein des ambassades (et des bureaux de la défense) a été accompagnée par de meilleures connaissances et perspectives stratégiques sur l'Afrique de l'est et plus précisément la Somalie (avec le Soudan/Sud-Soudan), et en abordant les défis de sécurité régionale. En ce qui concerne l'apprentissage organisationnel, la CJTF-HOA et ses équipes chargées des affaires civiles ont effectué des rotations annuelles (voire plus

fréquemment), alors que les fonctionnaires diplomatiques, de la défense et du développement étaient mutés tous les trois ans dans les ambassades américaines. L'hypothèse selon laquelle les organisations instables avec des rotations fréquentes de dirigeants ne seraient pas en mesure d'apprendre et d'évoluer, a bien été confirmée et s'applique à l'armée américaine présente dans la Corne de l'Afrique. En revanche, les organisations relativement stables et matures, telles que les ambassades, avec un personnel responsabilisé, sont plus à même d'apprendre et d'évoluer dans un environnement complexe et ambigu. Cependant, les fonctionnaires des ambassades américaines, qui ont tendance à être séparés du monde opérationnel, n'ont pas toujours suivi la stratégie américaine et les opérations de lutte contre le terrorisme.

Pour expliquer les lacunes de l'armée américaine dans son approche stratégique de la Corne de l'Afrique et de la lutte contre le terrorisme, la forte aversion aux pertes humaines est un facteur significatif. Le DoD s'est montré réticent à s'engager dans un programme ou un projet qui aurait pu reproduire la Bataille de Mogadiscio, même si les expériences en Irak et en Afghanistan ont semblé mettre fin au concept « zéro mort ». Cela étant, le problème fondamental vient de cette bataille de Mogadiscio d'il y a vingt ans et, par la suite, de la réticence du DoD à s'investir directement dans le processus de stabilisation de la Somalie, comme en témoigne un certain manque d'engagement à l'égard de l'AMISOM et du TFG.

L'hypothèse selon laquelle l'armée américaine, est susceptible de chercher de nouveaux rôles et missions – même s'ils s'éloignent de sa stratégie – produisant ainsi une « *mission creep* », a été confirmée. Il ne s'agit pas d'un dérapage dû à une éventuelle escalade de la violence, mais plutôt d'une extension de la mission vers des domaines où il y a peu d'approche stratégique pour permettre un engagement efficace de la structure opérationnelle.

Les différentes approches des ambassades, de la CJTF-HOA et d'AFRICOM révèlent la vision cloisonnée des agences américaines. Il est apparu pour certains que les principaux objectifs stratégiques définis par les États-Unis en Afrique se sont parfois dissolus dans des lenteurs opérationnelles et tactiques. Ce phénomène s'est également produit en Asie du sud-ouest, en particulier dans la lutte contre al-Qaïda, Al-Shabab et d'autres organisations extrémistes violentes.

L'évaluation des activités de l'armée américaine dans la Corne de l'Afrique montre que les États-Unis pourraient s'engager dans des activités plus efficaces pour lutter contre le terrorisme, au lieu de soutenir les équipes des affaires civiles de la CJTF-HOA, moyennant un financement de plusieurs centaines de millions de dollars.

Notes

1. Accountability Office, « DOD Needs to Determine the Future of Its Horn of Africa Task Force », GAO-10-504, 15 avril 2010, www.gao.gov/products/GAO-10-504.

2. BURGESS, Stephen, « Sustainability and Stabilization Assessment of the Horn of Africa », USAF Institute of National Security Studies, Octo-ber 2007. BURGESS, Stephen, « Environment and Human Security in the Horn of Africa », *Journal of Human Security*, août 2008.
3. PLOCH, Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response, Congressional Research Service, 3 novembre 2010, www.fas.org/sgp/crs/terror/R41473.pdf.
4. NAYLOR, Sean D., « The Secret War: Tense ties plague African ops », *Army Times*, 28 novembre 2011, www.armytimes.com/news/2011/12/army-tense-ties-plagued-african-ops-112811.
5. LE SAGE, Andre, « Somalia's Endless Transition: Breaking the Deadlock », *Strategic Forum*, No.257, juin 2010, p.1. www.ndu.edu/inss/docuploaded/SF%20257.pdf. Ken Menkhaus, « The Challenges of Ending Somalia's Transition », in : *Brenthurst Discussion Paper, 4/2012 : Somalia 2012 : Ending the Transition?* par CHITAYO, Knox et RADER, Anna, juin 2012, pp.9-11.
6. W.R. Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall Inc, 1981.
7. « The 2012 Failed States Index », *Foreign Policy with Fund for Peace*, www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive.
8. Un rapport de l'ONU sur la corruption du TFG a été dévoilé le 16 juillet 2012. Voir aussi: « Somalia : Piracy incidences dip amid reports of corruption », *Institute of Security Studies, Conflict Prevention and Analysis*, Pretoria, South Africa, 23 juillet 2012, www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=31653.
9. « U.S. Policy in Somalia », Briefing spécial de Johnnie Carson, Secrétaire d'État adjoint, Bureau des Affaires africaines, et Ertharin Cou-sin, Ambassadeur de la mission des Nations unies à Rome, Washington, DC, 12 mars 2010, www.state.gov/p/af/rls/rm/2010/138314.htm.
10. LE SAGE, « Somalia's Endless Transition », 2010, p.1.
11. Entretiens avec des fonctionnaires des États-Unis, de l'Union africaine, de l'Union européenne, de l'Autorité Intergouvernementale pour le développement, à Addis Ababa, Ethiopie, juin 2007 et 2012.
12. Discussion avec le Major-Général Samuel Helland, USMC, Djibouti, février 2005, et entretien avec le Major-Général Timothy Ghor-mley, USMC, Macdill Air Force Base, Florida, mai 2007. FRIIS, Karsten, « Peacekeeping and Counter-Insurgency: Two of a Kind? » *International Peacekeeping*, 17, no. 1, mars 2010, pp. 49-66.
13. BURGESS, « Sustainability and Stabilization Assessment of the Horn of Africa », 2007.
14. NAYLOR, Sean D., « The Secret War: Africa ops may be just starting », *Army Times*, 5 décembre 2011, www.armytimes.com/news/2011/12/army-africa-mission-may-be-just-starting-12051.
15. BURGESS, « Sustainability and Stabilization Assessment of the Horn of Africa », 2007.
16. Entretien avec des fonctionnaires américains de la défense, Ambassade des États-Unis, Addis Ababa, Ethiopie, juin 2012.
17. Humanitarian Affairs Coordination rencontre avec des équipes chargées des affaires civiles de la CJTF-HOA, à l'Ambassade des États-Unis, 5 juin 2012. A ce moment, il y avait 15 projets à Djibouti qui étaient à divers stades de réalisation et 9 financements en attente.
18. Le Titre 10 du US Code Armed Forces, définit les rôles de l'armée américaine, en particulier lors des opérations de combat dans lesquelles le MoD est le principal acteur américain. Le Titre 22 du Code souligne le rôle des relations extérieures et des communications dans lesquelles le DoS est le principal acteur américain.
19. Entretien avec le Secrétaire général de la CJTF-HOA, Djibouti, 6 juin 2012.
20. Fonctionnaire du Bureau de liaison entre le Kenya et les États-Unis (KUSLO), Ambassade des États-Unis, Nairobi, Kenya, entretien le 12 juin 2012.
21. Fonctionnaire américain du Bureau de la défense, Ambassade des États-Unis, Addis Ababa, Ethiopie, entretien le 4 juin 2012.
22. « Combined Joint Task Force-Horn of Africa (CJTF-HOA) », GlobalSecurity.org, consulté le 3 décembre 2014, www.globalsecurity.org/military/agency/dod/cjtf-hoa.htm.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp