

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME SOUS OBAMA

LE VOLET MILITAIRE

PAR

MAYA KANDEL (*)

La lutte contre le terrorisme sous les deux mandats de Barack Obama est marquée par de nombreux paradoxes et un bilan mitigé. Alors qu'Obama avait voulu recentrer la lutte sur Al Qaïda et mettre fin aux guerres de Bush, il y a aujourd'hui davantage de groupes terroristes et une extension géographique des conflits dans lesquels les Etats-Unis sont engagés. Certes, du point de vue de Washington, les guerres d'Obama font moins de morts américains et coûtent moins cher aux Etats-Unis. Toutefois, le Président qui voulait mettre fin à une décennie de guerres semble avoir fait entrer l'Amérique dans une ère de guerre permanente (1). Le cadre légal de la lutte contre le terrorisme reste d'ailleurs celui de l'autorisation votée par le Congrès en septembre 2001, quelques jours après les attentats du 11 septembre, et le volet militaire demeure dominant.

La lutte contre le terrorisme de 2009 à 2016 s'inscrit dans le cadre d'une doctrine Obama dont la caractéristique principale est la retenue stratégique ; elle doit aussi se comprendre dans le cadre général de la réorientation de la politique étrangère américaine engagée par le Président démocrate, notamment au Moyen-Orient. Obama a su rompre avec la rhétorique de la « guerre globale contre le terrorisme » (« *Global War On Terror* » ou GWOT) de son prédécesseur et envoyer des signaux forts dès sa prise de fonction (sur la torture, les *black sites* de la Central Intelligence Agency en particulier), même s'il n'a pu remplir toutes ses promesses, sur la fermeture de Guantanamo notamment. Cependant, les ruptures avec Bush, si elles existent, ne doivent pas faire oublier les continuités fortes d'une administration à l'autre, plus précisément entre Bush 2 (à partir de 2006) et Obama, car si une première rupture, essentielle, a eu lieu en 2006, entre la première partie et les deux dernières années de l'administration

(*) Historienne, chercheur associée à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France).

(1) Le budget opérations extérieures (OCO) requis pour l'année fiscale 2017 est de 58,8 milliards de dollars, pour un budget défense requis de 619,5 milliards \$. Cf. Pat TOWELL / Lynn M. WILLIAMS, *Defense : FY2017 Budget Request, Authorization, and Appropriations*, Congressional Research Service, Washington, avr. 2016.

Bush (2), Obama a non seulement poursuivi, mais approfondi certains aspects de la lutte contre le terrorisme mis en place par son prédécesseur, à tel point que des analystes de la Brookings Institution ont décrit la politique de la première administration Obama comme « *plus efficace que Bush sur l'agenda de Bush* » (3).

Analyser la lutte contre le terrorisme sous Obama nécessite d'en expliciter et d'en évaluer trois piliers : l'utilisation directe du *hard power* ; la lutte par procuration, qui passe par l'assistance militaire et les partenariats ; enfin, la lutte contre la radicalisation et le recrutement, soit le plan idéologique, centrée sur le message et la contre-propagande. Les dimensions judiciaires et policières ne sont pas étudiées ici (4).

L'ACTION DIRECTE

La place de la lutte contre le terrorisme dans la doctrine Obama

Le terrorisme et les guerres de Bush ont été au cœur de la première campagne électorale d'Obama, comme elles ont été au cœur de toute sa vie politique. Celui qui avait très tôt dénoncé la « *guerre stupide* » en Iraq a fait sa profession de foi de politique étrangère sur la nécessité de « *renouveler le leadership américain* », en particulier dans la lutte contre le terrorisme, pour « *trouver une réponse globale plus efficace* » (5). Il ne nie pas la menace terroriste, au contraire, mais appelle les Etats-Unis à ne pas se consumer dans cette lutte et à se tourner vers l'avenir par un pivot, un rééquilibrage de leur politique étrangère vers l'Asie (6). Au cœur de son projet, en lien avec le contexte de crise économique qui frappe les Etats-Unis en 2007-2008, il y a aussi la volonté de privilégier le « *nation-building at home* », donc des priorités économiques et sociales intérieures. La lutte contre le

(2) Avec le départ de Donald Rumsfeld du Pentagone, suite aux élections de novembre 2006, l'administration Bush abandonne également le vocable « *Islam radical* » pour le remplacer par l'expression « *extrémisme violent* », lance des efforts pour fermer Guantanamo et achève la fermeture des sites secrets de la CIA ; la pratique de la torture par la CIA avait par ailleurs été abandonnée dès 2003. Cf. Marc LYNCH, « Rhetoric and reality: countering terrorism in the age of Obama », Center for a New American Security, juin 2010.

(3) Martin S. INDYK / Kenneth G. LIEBERTHAL / Michael E. O'HANLON, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, The Brookings Institution Press, Washington, 2012.

(4) Sur ces aspects, il n'y a pas de rupture réelle entre Bush et Obama, mais plutôt un approfondissement des moyens des différentes agences et de la collaboration entre ces agences, avec notamment la multiplication d'équipes conjointes (Joint Terrorism Task Forces) entre le FBI, les polices locales et d'autres agences de renseignement (CIA, DIA). Le Centre national pour le contre-terrorisme (National Counterterrorism Center ou NCTC) a également développé ses listes de surveillance, comme par exemple le fichier TIDE (Terrorist Identities Datamart Environment), non sans polémique sur la question des libertés, tandis que l'arsenal judiciaire et institutionnel est maintenu (Patriot Act). Sur ces questions, on pourra consulter le livre de Karen GREENBERG, *Rogue Justice: the Making of the Security State*, Crown, New York, 2016. Cf. aussi, sur le site Internet du NCTC, le « TIDE Fact Sheet », par le Center on National Security at Fordham Law, « Case by case: ISIS prosecutions in the US, March 1, 2014-June 30, 2016 », 2016, et Steven BRILL, « Is America any safer », *The Atlantic*, sept. 2016.

(5) Barack OBAMA, « Renewing American leadership », *Foreign Affairs*, n°86, juil.-août 2007.

(6) Maya KANDEL, « Les Etats-Unis », in Pierre HASSNER (dir.), *Les Relations internationales*, La Documentation française, Paris, 2012.

terrorisme reste importante dans la politique étrangère des deux mandats Obama, comme le confirme la dernière stratégie de sécurité nationale publiée en février 2015 (7). Cependant, elle est redéfinie, à l'image de l'action extérieure des Etats-Unis sous Obama et de sa stratégie, qu'elle soit qualifiée de « *doctrine de responsabilité* », « *stratégie de parrainage* » (*sponsorship*) ou encore « *smart power* » (8). La politique extérieure ainsi redéfinie se caractérise avant tout par une nouvelle stratégie de puissance, un *leadership* américain redéfini par trois paramètres principaux : un rééquilibrage des outils de la politique étrangère mettant l'accent plus particulièrement sur la diplomatie, la politique économique et commerciale et la politique énergétique ; une nouvelle hiérarchie des priorités régionales ; et une révision de la décision et des modalités d'emploi de la force militaire.

Sur le plan des modalités de l'emploi de la force, Obama tourne la page des années Bush avec la réduction de la présence militaire américaine sur les deux principaux théâtres de la guerre contre le terrorisme des années 2000, Iraq et Afghanistan, dans ce dernier cas après un *surge* – augmentation temporaire de troupes – de courte durée. L'objectif est érigé en dogme dans la directive stratégique de défense de 2012, confirmée par la revue quadriennale de défense (QDR) de 2014, deux textes qui déclarent la fin des « *grandes opérations terrestres de stabilisation et de nation building* » au profit d'« *approches innovantes, peu coûteuses et à faible empreinte* » (*light footprint*) (9). La stratégie de contre-insurrection (COIN), un temps très en vogue, est abandonnée au profit du contre-terrorisme (10), qui devient doctrine à part entière : c'est la principale rupture avec l'ère Bush sur le plan de l'usage de la force militaire.

Le modèle Obama de lutte contre le terrorisme

Ce nouveau modèle a d'abord fait l'objet d'un vif débat en 2009 au sein de l'administration Obama, au sujet de l'Afghanistan, entre les partisans de la contre-insurrection, autour des généraux Petraeus et McChrystal, soutenus par la secrétaire d'Etat Hillary Clinton et le secrétaire à la Défense Robert Gates – bien qu'avec un peu moins d'enthousiasme –, alors

(7) White House, *National Security Strategy*, fév. 2015. « *Combattre la menace persistante du terrorisme* » est le premier objectif concret cité par le document parmi les objectifs de défense ; le contre-terrorisme est par ailleurs mentionné très largement tout au long du document.

(8) Nina HACHIGIAN / David SHORR, « The responsibility doctrine », *The Washington Quarterly*, vol. XXXVI, n°1, 2013 ; Peter DOMBROWSKI / Simon REICH, « The strategy of sponsorship », *Survival*, vol. LVII, n°5, 2015 ; Maya KANDEL / Maud QUESSARD (dir.), *Les stratégies du smart power : redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, IRSEM (*Etude de l'IRSEM*, n°32), Paris, 2014.

(9) Department of Defense, *Defense Strategic Guidance*, 2012, et *Quadrennial Defense Review*, 2014. Cf. aussi Maya KANDEL, « Etats-Unis : les nouvelles modalités d'engagement militaire 'light footprint' et 'leading from behind' Questions internationales », n°64, nov.-déc. 2013 ; Maya KANDEL (dir.), *Etats-Unis, quelle transition stratégique ? La politique de défense sous Obama, entre dynamiques internes et évolutions internationales*, IRSEM (*Etude de l'IRSEM*, n°29), Paris, 2013.

(10) Elie TENENBAUM, « L'Amérique en guerre : grandeur et décadence de la contre-insurrection », *Politique étrangère*, n°2011/3, aut. 2011.

que le vice-président Joseph Biden, ainsi que l'ensemble des conseillers politiques du président (notamment Rahm Emmanuel et Tom Donilon) défendaient une approche de contre-terrorisme moins coûteuse en hommes et en budget (11). Obama optera pour une solution médiane, un *surge* limité et temporaire, auquel il ne semble pas croire lui-même. Comme l'écrira le journaliste Bob Woodward, Obama « *devait tenter un surge pour prouver que ça ne pouvait pas marcher* » (12).

Pour se démarquer de Bush, Obama insiste d'emblée fortement sur le cadre légal et moral, c'est-à-dire le respect des valeurs et des principes américains, respect « *sans lequel les terroristes ont déjà gagné* » (13). Il va tenter de codifier les règles concernant les assassinats ciblés et annonce dans un discours très important – évoquant publiquement pour la première fois les frappes de drones – à la National Defense University, le 23 mai 2013, la signature d'une directive présidentielle (*Presidential Policy Guidance*) formalisant les règles « *concernant l'utilisation de la force contre des présumés-terroristes* » (14).

Le bilan est ambigu, car, concernant les aspects militaires, la lutte contre les groupes terroristes sous Obama est donc moins coûteuse financièrement et humainement, mais elle est étendue géographiquement : les Etats-Unis sont aujourd'hui impliqués directement dans plus de guerres qu'en 2009. Même en comptant « seulement » les pays où les militaires américains bombardent directement ou participent au combat – directement ou en appui à des forces locales –, les Etats-Unis mènent des opérations de combat dans 9 pays : Afghanistan, Pakistan, Libye, Somalie, Yémen, Iraq, Syrie, Cameroun, Ouganda. Ces chiffres ne prennent pas en compte toutes les forces spéciales américaines déployées dans le monde – qui font pour l'essentiel des missions de formation : en 2014, elles étaient présentes dans 133 pays au total, soit 70% des pays du monde (15). Se dessine l'image d'une guerre permanente, même si, localement, ; les Etats-Unis y sont impliqués de manière beaucoup plus discrète. Cette extension et cette permanence posent la question de l'efficacité de leur stratégie contre-terroriste (16).

(11) Steve CLEMONS, « The Biden doctrine », *The Atlantic*, 22 août 2016.

(12) Bob WOODWARD, *Obama's Wars*, Simon & Schuster, New York, 2010.

(13) Trevor MCCRISKEN, « Ten years on: Obama's war on terrorism in rhetoric and practice », *International Affairs*, vol. LXXXVII, n°4, 2011.

(14) White House, « Remarks by the President at the National Defense University », 23 mai 2013. Le 5 décembre 2016, l'administration Obama a rendu public un rapport sur le cadre légal et politique de l'utilisation par les Etats-Unis de la force militaire : *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal_Policy_Report.pdf. Cf. aussi le communiqué de presse de la Maison-Blanche, « Fact Sheet : Presidential Memorandum 'Legal and policy transparency concerning United States' use of military force and related national security operations' and Accompanying report on transparency in legal and policy frameworks », 5 déc. 2016, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/05/fact-sheet-presidential-memorandum-legal-and-policy-transparency.

(15) Matthew WEED, *Presidential References to the 2001 Authorization for Use of Military Force in Publicly Available Executive Actions and Reports to Congress*, Congressional Research Service, mai 2016.

(16) Micah ZENKO, « Does targeted killing work », *Council on Foreign Relations*, 23 mai 2016.

On revient toujours à la question du général David Petraeus en 2003 : « *Comment est-ce que tout cela finit ?* » (« *Tell me how this ends* » (17)).

L'intensification et l'extension de la campagne d'assassinats ciblés est tout à fait documentée : sous Bush, 51 frappes au Pakistan, sous Obama 373 ; au Yémen, 1 sous Bush et, sous Obama, 137-157 (« *possible extra drone strikes* » : 90-107) ; en Somalie, sous Bush, 0 et, sous Obama, 32-36 (18). A l'inverse, le coût humain plus « faible » pour les Etats-Unis apparaît également : sous Bush, la guerre en Iraq a fait 4 229 morts parmi les soldats américains, l'Afghanistan, 635 ; sous Obama, il y a eu 1 600 morts américains en Afghanistan – car recentrage et *surge* – et près de 300 en Iraq (19). Quant à la guerre contre le groupe Etat islamique, elle a fait 32 morts américains depuis septembre 2014 (20). Les raids des forces spéciales, pour arrêter ou tuer des terroristes recherchés, se sont également intensifiés sous Obama, mais sont difficiles à comptabiliser – pour des raisons évidentes –, à l'exception de certaines opérations emblématiques comme celle du 1^{er} mai 2011 contre Ben Laden. Obama restera l'homme qui a neutralisé Ben Laden, ce que Bush n'avait pas réussi, ce dernier point étant aussi lié à la volonté d'Obama d'agir au Pakistan, y compris sans l'accord d'Islamabad, ainsi qu'il l'avait annoncé d'ailleurs pendant sa campagne en 2008.

Le modèle Obama doit beaucoup à Donald Rumsfeld, premier secrétaire à la Défense de Bush, qui a joué un rôle déterminant dans le développement des forces spéciales américaines. Le commandement des forces spéciales (SOCom) a connu un développement fulgurant pendant la décennie 2000 : son budget a presque quintuplé en moins de dix ans, tandis que le nombre de forces spéciales double sur la décennie (21). Avec Obama, cette priorité aux forces spéciales est confirmée : SOCom est protégé des coupes qui frappent le budget du Pentagone. Le commandement opérationnel des forces spéciales (Joint Special Operations Command ou JSOC, chargé de diriger et coordonner les unités des forces spéciales des différentes branches de l'armée américaine) prend une importance croissante en tant que planificateur et acteur principal de la coopération de sécurité au Pentagone, élément essentiel du contre-terrorisme sous Obama (22). Aujourd'hui, les effectifs des forces spéciales américaines atteignent près de 70 000 hommes (moins de 5% des forces militaires totales américaines)

(17) Cité par Rick ATKINSON, *In the Company of Soldiers: a Chronicle of Combat*, Holt Paperbacks, 2005.

(18) Source : le site Internet du Bureau of Investigative Journalism (consulté le 17 décembre 2016).

(19) Source : le site Internet icasualties.org/, (consulté le 17 décembre 2016).

(20) Source : le site Internet www.defense.gov/casualty.pdf, consulté le 17 décembre 2016.

(21) Maya KANDEL, « La stratégie américaine en Afrique : les risques et contradictions du 'light footprint' », in Maya KANDEL (dir.), *La Stratégie américaine en Afrique*, IRSEM (*Etude de l'IRSEM*, n°36), Paris, 2014.

(22) Thomas GIBBONS-NEFF / Dan LAMOTHE, « Obama administration expands elite military unit's powers to hunt foreign fighters globally », *Washington Post*, 25 nov. 2016.

pour un budget en 2012 de 10,5 milliards (1,4% du total budget défense) (23). Budget spécifique SOCOM, auquel il faut ajouter environ 8 milliards venant des autres services, car les forces spéciales elles-mêmes viennent des quatre services, *Army*, *Navy*, *Air Force* ou *Marines* (24). Enfin, il faut mentionner que la Central Intelligence Agency (CIA) et le Pentagone ont connu une évolution croisée pendant les années 2000, avec une militarisation de la CIA, un développement des capacités de renseignement du Pentagone et une répartition des rôles entre les deux entités. S'agissant des assassinats ciblés, c'est d'abord la CIA qui en a la charge depuis sa base de Langley en Virginie, avant d'être secondée par le Pentagone, avec une division du travail entre ces deux acteurs en fonction de la nature du théâtre, c'est-à-dire selon que Washington mène officiellement ou non des opérations de combat dans le pays (25).

Autre pilier indissociable de la tactique des assassinats ciblés, le renseignement, dont le budget est également protégé des coupes malgré une légère décroissance en particulier en 2013, conséquence de la loi sur le contrôle du budget voté par le Congrès en 2011 : le budget total du renseignement se maintient à un niveau légèrement supérieur à 11% du budget défense total pendant toute l'administration Obama et la tendance à la hausse a repris, avec une augmentation notable en 2016 qui porte le budget à près de 72 milliards de dollars (26). Il faut enfin souligner qu'en dépit des nombreuses questions morales et juridiques soulevées par leur emploi, les drones armés font l'objet d'un large soutien de la part de la classe politique comme de l'opinion américaine (27).

Le tournant de 2014 : irruption de l'EI et retour en Iraq

Les Printemps arabes constituent une rupture et le choix de la non-intervention en Syrie va peser lourdement sur le bilan du Président en politique étrangère. Plus largement, ces événements illustrent toute la difficulté pour les Etats-Unis de se détourner du Moyen-Orient pour pivoter vers l'Asie, pourtant érigée en priorité dès le premier mandat Obama.

L'année 2014 est un tournant sous Obama, comme 2006 pour Bush, avec l'irruption du groupe Etat islamique (EI) en Iraq et en Syrie, liée aux actions antérieures des Etats-Unis et à l'évolution de la situation en Iraq. La raison première de l'intervention américaine en août 2014 dans le nord de l'Iraq est la menace directe de l'EI contre Erbil, la capitale des Kurdes iraqiens, en raison de l'alliance de fait qui existe entre Américains et Kurdes d'Iraq depuis 23 ans, ainsi que de la présence à Erbil de nombreux Américains.

(23) Linda ROBINSON, *The Future of US Special Operations Forces*, Council on Foreign Relations (*Special Report*, n°55), 2013 ; Scott MORRISON, « Redefining the indirect approach, defining Special operations forces (SOF) power, and the global networking of SOF », *PRISM*, vol. IV, n°3, 2013.

(24) GAO, *Special Operations Forces*, juil. 2015.

(25) Mark MAZZETTI, *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, Penguin Press, New York, 2013.

(26) Pat TOWELL / Lynn M. WILLIAMS, *op. cit.*

(27) Maya KANDEL, « L'évolution des engagements militaires sous Obama », *op. cit.*

Un second tournant intervient en septembre 2014, après les décapitations de deux journalistes américains. Obama doit réagir, sous la pression d'une opinion américaine choquée et dont le traumatisme est entretenu par le Parti républicain dans le cadre de la campagne électorale pour les élections au Congrès de novembre 2014. L'administration Obama entame alors un réinvestissement américain en Iraq, sous forme de conseillers militaires et forces spéciales, ainsi qu'en Syrie, avec une implication directe des forces armées américaines contre l'EI.

Certes, le Président reste fidèle aux principes qu'il a fixés : mise en place d'une large coalition internationale, comprenant au premier chef des troupes des pays les plus concernés au niveau local ; pas de déploiement massif américain au sol ; intervention américaine sous forme d'appui aérien ou par des éliminations ciblées (*targeted killings*). Cela étant, on ne peut que constater, depuis 2014, l'augmentation continue de la présence de soldats américains sur le terrain, estimés fin 2016 à environ 5 200 hommes, et les Américains assurent toujours l'écrasante majorité des frappes, à plus de 80% (28). Le chaos iraquien n'a pas fini de hanter Washington, alors même que le retrait d'Afghanistan est également ralenti – par peur d'un scénario identique. En témoignent le budget des opérations extérieures pour 2017, qui prévoit toujours 41,7 milliards de dollars pour les combats en Afghanistan (Opération « Freedom Sentinel »), et le maintien de 8 400 soldats américains sur place ; ce revirement a été annoncé par Obama début juillet 2016, alors que le chiffre devait descendre à moins de 5 000 hommes avant l'arrivée de son successeur à la présidence en janvier 2017. Par ailleurs, la lutte contre l'EI (Opération « Inherent Resolve ») bénéficie toujours d'un budget de 7,5 milliards de dollars, auquel il faut ajouter le milliard prévu pour le fonds spécial annoncé en 2014 et créé en 2015 pour la lutte contre le terrorisme par les partenariats (Counter Terrorism Partnership Fund ou CTPF) pour les autres partenariats de l'Afrique à l'Asie (29).

Surtout, la chute de Mossoul en 2014 et plus largement le retour des militaires américains en Iraq et leur maintien en Afghanistan ont mis en évidence dans les deux cas la faiblesse des forces armées locales, pourtant entraînées et équipées à grand frais par Washington depuis plus de dix ans – sans même évoquer les multiples ratés du programme du Pentagone de formation des « rebelles syriens modérés » pour lutter contre Assad. Les revers des forces armées iraqiennes contre l'EI et afghanes contre des groupes liés à Al Qaïda et aux Talibans (30) posent plus largement la question de la stratégie indirecte, qui repose sur les partenariats et la formation des armées locales. Or ce concept (BPC pour Building Partner

(28) Cf. les statistiques officielles du Department of Defense sur l'opération « Inherent Resolve ».

(29) Pat TOWELL / Lynn M. WILLIAMS, *op. cit.*

(30) Bill ROGGIO / Thomas JOSCELYN, « US military admits al Qaeda is stronger in Afghanistan than previously estimated », *Long War Journal*, 13 avr. 2016.

Capacity) est au cœur de la stratégie américaine, notamment sur le dernier front de la lutte contre le terrorisme qui constitue le continent africain (31).

LA STRATÉGIE INDIRECTE :
LES PARTENARIATS AU CŒUR DU CONTRE-TERRORISME

La BPC, un concept ancien dans l'histoire militaire américaine

La « formation des armées partenaires ou BPC (*Building Partner Capacity*) n'est nouvelle ni dans la lutte contre le terrorisme, ni dans la politique étrangère américaine. En revanche, elle est véritablement devenue sous Obama le cœur de la stratégie américaine, avec l'abandon officiel des déploiements massifs caractéristiques de l'ère Bush affirmé par la directive de défense de 2012 (*Defense Strategic Guidance*, évoquée *supra*), directive qui a également érigé la notion d'empreinte légère (*light footprint*) en nouveau dogme de la posture militaire américaine, allant de pair avec le rôle croissant dévolu aux forces spéciales. Les deux discours emblématiques de 2013 (à la National Defense University) et 2014 (à West Point) ont ensuite mis les partenariats au cœur du contre-terrorisme, avec l'annonce d'un nouveau budget (*Counter Terrorism Partnership Fund* ou CTPF) pour les financer. La dernière requête budgétaire du Pentagone évoque ainsi une « *approche du contre-terrorisme centré sur les partenariats* » (« *partnership-focused approach to counterterrorism* ») (32).

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le Congrès a autorisé plus de 100 milliards de dollars pour la BPC, en premier lieu pour l'Iraq et l'Afghanistan, soit les deux principaux théâtres militaires de lutte contre le terrorisme où les Etats-Unis sont directement et ouvertement impliqués. Au-delà de ces missions les plus voyantes, le Pentagone fait en réalité ce type de missions d'entraînement et équipement (*train and equip*) dans le monde entier. Dans le cadre précis de la lutte contre le terrorisme, Obama a annoncé en 2014 la création d'une ligne budgétaire spécifiquement dédiée, on l'a dit (CTPF), mais en réalité il existe déjà plus de 100 autorisations budgétaires parmi les lois votées par le Congrès pour le financement de ce type d'activités.

Le terme de BPC lui-même est mis en avant à partir de la loi de défense quadriennale du Pentagone de 2006, mais le principe et la philosophie qui guident l'approche américaine ne sont alors pas nouveaux – et sont en réalité bien antérieurs à 2001 (33). Dans l'histoire militaire américaine, on trouve en effet deux constantes : les guerres en coalition et les guerres par procuration. Sans remonter aux origines, pendant la Guerre froide

(31) Noter par exemple la répartition du budget CTPF pour FY2017 : total requis 1 milliard, avec 450 millions pour AFRICOM et 550 millions pour CENTCOM. Cf. Pat Towell, Lynn M. Williams, *op. cit.*

(32) *Department of Defense Fiscal Year 2017 Budget Request Overview*, Office of the Under Secretary of Defense, fév. 2016.

(33) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, fév. 2006.

déjà, le principe de formation des armées étrangères pour lutter par procuration (*proxy* ou stratégie indirecte) contre la menace communiste ou perçue comme telle et, au-delà, pour renforcer les liens avec les Etats-Unis est central. De nombreux programmes, dits « classiques », d'assistance à la sécurité pour des pays étrangers et en particulier d'aide militaire américaine sont toujours régis par des lois datant de la Guerre froide, en particulier le *Foreign Assistance Act* (FAA) de 1961 et l'*Arms Export Control Act* (AECA) de 1976 – ou encore le programme IMET créé en 1976.

Limites et contradictions de la BPC

Les défaites des forces armées iraqiennes face au groupe Etat islamique en 2014, en particulier à Falloujah puis à Mossoul, montrent les limites du programme le plus connu et le plus coûteux de BPC mis en œuvre par les Etats-Unis depuis 2001. L'évolution de la situation en Afghanistan conduit au même constat. Les budgets cumulés depuis le début des opérations dans les deux pays sont pourtant vertigineux : près de 25 milliards de dollars dépensés par les Etats-Unis pour former et équiper les forces armées d'Iraq, 65 milliards pour l'Afghanistan. Les sommes restent importantes aujourd'hui, comme l'indiquent les derniers budgets votés en 2016 : 2,6 milliards de dollars pour l'*Afghanistan Security Forces Fund*, 715 millions pour l'*Iraq Train & Equip Fund* (34).

Autre signe de l'échec de la BPC en Iraq, le retour, déjà évoqué, des militaires américains sur place. Avec environ 5 200 hommes, on est encore loin des 100 000 hommes du *surge* de 2007 ; mais il faut ajouter qu'en Iraq comme ailleurs, l'empreinte dite « légère » de l'administration Obama n'est possible que grâce aux mercenaires et autres combattants « privés », « majorité silencieuse » de l'empreinte américaine réelle. Ainsi, en Afghanistan, il y aurait environ trois « combattants privés » pour chaque soldat américain déployé au sol (28 626 en mai 2016) ; en Iraq, près de deux pour un soldat (7 773 employés de compagnies militaires privées soutenant la politique américaine sur place) (35). Ces chiffres ne prennent pas en compte le soutien aux activités de la CIA ou d'autres agences de renseignement dont les budgets sont classifiés. Cette caractéristique croissante (rapport privés/soldats) des guerres américaines sous Obama se reflète d'ailleurs dans le nombre de morts : ainsi, en 2015, on dénombre 58 morts parmi ces combattants privés travaillant pour les Etats-Unis, pour 27 soldats américains (Iraq, Afghanistan, Syrie confondus).

(34) Eric SCHMITT / Tim ARANGO, « Billions from US fail to sustain foreign forces », *The New York Times*, 3 oct. 2015 ; Derek REVERON / Oleg SVET / Christopher FETTWEIS, « Should the US increase security cooperation to address terrorism? », *Security Assistance Monitor*, 16 déc. 2015 ; Statement of Lauren Ploch Blanchard Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on Africa and Global Health, Hearing, « US security assistance in Africa », 4 juin 2015.

(35) Heidi PETERS / Moshe SCHWARTZ / Lawrence KAPP, *Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan, 2007-2016*, CRS Report for Congress, Washington, 15 août 2016.

En Afrique, la BPC prend des formes plus indirectes, comme le montre le cas de la Somalie. Depuis 2001 et jusqu'à ce jour, la Somalie et la Corne de l'Afrique figurent en tête des priorités américaines sur le continent. La lutte contre les Shebab en Somalie représente le plus gros budget d'assistance militaire américaine en Afrique, avec un total de 1,4 milliard de dollars sur la dernière décennie (2007-2016). La force de l'Union africaine (UA) mise en place pour lutter contre les Shebab, Amisom, ressemble à un cas d'école de la stratégie indirecte adoptée par les Etats-Unis sur le continent, en particulier pour la lutte contre le terrorisme (36). Toutefois, ce terme « cas d'école » est à double tranchant : la lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Est a certes longtemps été considérée comme une réussite, voire un modèle, par Washington – cité par Obama dans son discours de 2014 à West Point –, mais elle en illustre également les coûts et les conséquences contre-productives, qui se manifestent notamment par la persistance, voire l'extension, de la menace, visant en particulier les pays partenaires des Etats-Unis, et le durcissement des régimes dans ces mêmes pays partenaires. Par ailleurs, il faut souligner que les Etats-Unis ont adopté ces derniers temps une approche de plus en plus directe, avec une intensification des frappes de drones et surtout plusieurs raids des forces spéciales contre des combattants Shebab en Somalie, ce qui tend à relativiser la réussite du « modèle somalien » (37).

LES FAIBLESSES DE LA LUTTE SUR LE PLAN IDÉOLOGIQUE

Obama, une autre analyse du phénomène terroriste

L'analyse faite par l'administration Obama du phénomène terroriste et en particulier de la radicalisation vers « l'extrémisme violent » constitue sans doute l'autre rupture majeure avec Bush et explique la réponse différente des deux administrations concernant la lutte sur le plan idéologique. La réponse de l'administration Bush à travers la promotion de la démocratie est en effet remplacée sous Obama par deux éléments : la lutte contre les causes du terrorisme sur le plan économique-social et la lutte sur le plan des idées en combattant le message des terroristes. Dans les deux cas, il s'agit de mettre au cœur de la lutte contre le terrorisme la prévention de la radicalisation, c'est-à-dire du basculement vers toute forme d'extrémisme violent. Le choix des mots est essentiel pour l'homme qui a voulu dès le discours du Caire de 2009 tendre la main et réparer les relations de l'Amérique avec le monde musulman. Ce sera d'ailleurs le cœur des débats lors d'un grand sommet international de trois jours sur « la lutte contre l'extrémisme violent » organisé à la Maison-Blanche en février 2015 et qui veut donner une impulsion à de nouvelles initiatives multilatérales en la

(36) Liddell HART, *Strategy of the Indirect Approach*, Faber and Faber Limited, Londres, 1941.

(37) Ian PLATZ, « Trouble ahead in East Africa », *Real Clear Defense*, 29 juin 2016.

matière ; il sera suivi d'autres rencontres du même type en Europe, puis à New York à nouveau toujours en 2015 (38).

Même si Obama met l'accent aussi sur les problèmes de gouvernance et la faiblesse de la démocratie, il promet pourtant une lecture plus « sociale » – inspirée de la *social movement theory*, qui correspond d'ailleurs à son expérience passée de « *community organizer* » –, où le terreau économique et social joue un rôle plus important. C'est ce qu'il explique dans son discours de 2013, en disant, après avoir évoqué l'action militaire directe, que « *l'autre élément de notre stratégie doit s'attaquer aux ressentiments et aux conflits sous-jacents qui alimentent l'extrémisme, du nord de l'Afrique au sud de l'Asie [...] Cela signifie soutenir patiemment les transitions vers la démocratie [...] Et aider ces pays à moderniser leur économie, améliorer l'éducation et encourager l'entrepreneuriat* ».

D'où l'insistance sur une « *approche globale* » (« *whole-of-government* » (39)), une réponse qui ne passe pas seulement par l'outil militaire mais implique les autres instruments de la puissance et de l'action extérieure américaines. D'où également la place accordée à la lutte contre le terrorisme dans la stratégie du Département d'Etat, la QDDR (*Quadrennial Diplomacy and Development Review*), puis dans la stratégie conjointe avec l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) (40). Tous ces éléments n'ont pas eu les effets escomptés, d'une part en raison des obstacles bureaucratiques qui conduisent le Congrès à financer le Département de la Défense au détriment du Département d'Etat et de USAID (41), mais aussi à cause de l'évolution des événements, en particulier l'assassinat de l'ambassadeur américain à Benghazi en Libye, en 2012, dont l'une des conséquences a été une « bunkerisation » des diplomates américains, qui a rendu globalement plus difficile le contact avec les populations et les sociétés civiles locales – et plus largement un renforcement de la vision sécuritaire du continent africain par Washington (42). Enfin, parce que cette lecture économique-sociale est clairement insuffisante dans la compréhension de la radicalisation.

Des initiatives insuffisantes sur la prévention et la contre-propagande

Reste enfin ce qui aurait dû constituer la priorité du président Obama et restera peut-être son plus grand échec : la lutte sur le plan idéologique. La question se pose au vu de l'extension géographique de la menace et de

(38) White House, « Fact sheet on the Summit on countering violent extremism », 18 fév. 2015.

(39) Expression utilisée dans la Stratégie contre-terroriste de 2011.

(40) Department of State / USAID, *Joint Strategy on Countering Violent Extremism*, mai 2016. Cf. aussi Department of State, *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, 2015.

(41) Maya KANDEL, « Le Congrès, acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des Etats-Unis », *Cahier de l'IRSEM*, n°15, 2012 ; Helen V. MILNER / Dustin TINGLEY, *Sailing The Water's Edge. The Domestic Politics of American Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, 2015.

(42) Jessica STERN, « Obama and terrorism », *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2015.

l'implication américaine (43). La lutte idéologique sous Obama est passée par plusieurs étapes, mais sans jamais prendre l'ampleur ni avoir le succès escomptés. La première secrétaire d'Etat d'Obama, Hillary Clinton, avait défendu la création d'un centre au sein du Département d'Etat, le Center for Strategic Counterterrorism Communications, créé en 2010 et destiné à contrer la propagande d'Al Qaïda – puis de l'EI (44). Cependant, l'équipe, trop petite, pas assez financée – réticence du Congrès –, a eu un problème de positionnement, symbolisé par l'échec et surtout la controverse soulevée par sa vidéo « Welcome to ISIS Land », qui tentait de contrer l'EI sur son propre terrain, en reprenant les images ultra-violentes du groupe (45). Les critiques ont par ailleurs conduit le Government Accountability Office (GAO, soit la Cour des comptes américaine travaillant pour le Congrès) à mener et publier un rapport relativement critique sur l'efficacité de la stratégie adoptée (46).

Le Département d'Etat a toujours été en retard sur Al Qaïda, puis surtout n'a jamais su atteindre le niveau de l'EI, véritable califat digital, par sa maîtrise et ses efforts sur le front de la propagande et du recrutement, ciblant les réseaux sociaux dans les pays-cibles et repérant les individus vulnérables. Par ailleurs il faut également mentionner la guerre en Syrie et le développement de Twitter – et autres réseaux sociaux –, deux faits nouveaux sous Obama qui n'existaient pas sous Bush et ont fait beaucoup pour la propagande et la diffusion de l'idéologie de l'EI. Malgré leurs efforts – discontinus –, jamais le bureau en charge du contre-terrorisme au Département d'Etat n'a eu autant d'importance, ni sa mission autant de centralité que la propagande pour l'EI – sans même parler des limites d'un tel effort s'il est identifié comme venant du gouvernement américain. L'affaire Snowden a par ailleurs fait des dégâts en privant – un temps – Washington de la collaboration des géants d'Internet comme Facebook ou Google, peu désireux d'être associés d'une quelconque manière au gouvernement américain – même si cette collaboration semble désormais plus envisageable en 2016, après l'émotion suscitée par les attentats de Paris et les fusillades de San Bernardino en novembre 2015 et Orlando en juin 2016 (47).

En 2015, la Maison-Blanche a voulu donner une nouvelle impulsion à la « lutte contre l'extrémisme violent » (« *Countering Violent Extremism* » ou CVE, expression consacrée outre-Atlantique). Après un grand sommet

(43) J. M. BERGER, « Making CVE work: a focused approach based on process disruption », ICCT, mai 2016 ; Lisa CURTIS (dir.), *Combating the ISIS Foreign Fighter Pipeline*, Heritage Foundation (*Special Report*, n°180), janv. 2016.

(44) « Transcript of Clinton's confirmation hearings », National Public Radio, 13 janv. 2009.

(45) Greg MILLER / Scott HIGHAM, « In a propaganda war against ISIS, the US tried to play by the enemy's rules », *Washington Post*, 8 mai 2015.

(46) GAO, *Combating Terrorism*, juil. 2015.

(47) Chritina NEMR, « Countering Islamic State recruitment : you're doing it totally wrong », *War On The Rocks*, 14 juil. 2016 ; Sahar AZIZ, « Countering violent extremism programs are not the solution to Orlando mass shooting », *Brookings*, 29 juin 2016.

à Washington réunissant acteurs étatiques et privés, le président Obama a réorganisé l'effort américain de prévention et de contre-propagande, avec la refonte complète en mars 2016 du Center for Global Engagement – nouveau nom du Center for Strategic Counterterrorism Communications de Clinton – pour développer et coordonner les « *activités de communication contre-terroriste menées par le gouvernement* ». Il s'agit également de prévenir la radicalisation chez les Américains eux-mêmes, par un effort vers la jeunesse et un système de bourses destinées aux universités américaines (48). Il reste que ces efforts sont intervenus bien tard dans le second mandat Obama et ressemblaient davantage à la volonté de neutraliser les critiques qu'à une véritable nouvelle politique (49).

L'accent technologique

Il faut enfin citer deux autres aspects de la lutte contre la radicalisation et sur le plan des idées. Le premier est axé sur la technologie et mené par l'agence de recherche et développement au sein du Pentagone (DARPA). La DARPA a en effet un programme d'analyse quantitative visant à mieux comprendre le fonctionnement et surtout l'efficacité de la propagande de l'EI – programme quantitatif à base d'algorithmes et autres outils automatisés, baptisé Quantitative Crisis Response –, développé au sein du laboratoire du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et qui vise spécifiquement le phénomène des « *loups solitaires* » (50). Les informations sont rares sur ce programme, mais son champ d'action se situe justement sur les réseaux sociaux et autres lieux d'échanges digitaux qui constituent de plus en plus un lieu critique pour la sécurité nationale, généralement sous-observés par manque de personnel. Le Congrès s'est également penché sur ce phénomène de radicalisation intérieure, qui préoccupe de plus en plus les autorités – et la population – américaines (51).

L'autre acteur qu'il convient de mentionner sur la problématique de la lutte idéologique est le commandement du Département de la Défense chargé du cyber, CyberCom, même si l'essentiel de ses activités vise à protéger les infrastructures sensibles. Ces efforts sont pour l'essentiel classifiés mais bénéficient du financement et du poids croissants de CyberCom, qui pourrait bientôt devenir un commandement militaire combattant autonome selon les projets en cours de réorganisation du Département de la Défense (52). Pour mémoire, CyberCom a pris de l'ampleur sous

(48) Steven BRILL, *op. cit.*

(49) Department of State, « Fact sheet: a new center for global engagement », 8 janv. 2016 ; Executive Order 13 721 of March 14, 2016, « Developing an integrated global engagement center to support government-wide counterterrorism communications activities directed abroad ».

(50) Patrick TUCKER, « The Pentagon is developing a new suite of tools to fight the lone wolf problem », *Defense One*, 16 juin 2016.

(51) Jerome P. BJELOPERA, *The Islamic State's Acolytes and the Challenges They Pose to US Law Enforcement*, Congressional Research Service, juin 2016.

(52) Marcus WEISGERBER, « Carter seeks new powers for joint chiefs, top commanders in war on terrorism », *Defense One*, 5 avr. 2016.

Obama, protégé des coupes budgétaires à l'image du commandement des forces spéciales (SOCom, évoqué *supra*). En 2011, le Département de la Défense a publié sa première « cyberstratégie », considérant le cyberspace comme un nouveau domaine opérationnel (53). Les nouvelles cyberarmes développées par les Etats-Unis, à l'image du virus Stuxnet utilisé contre les centrifugeuses iraniennes, viennent ainsi compléter la panoplie de nouveaux outils discrets (drones, forces spéciales, etc.) caractéristiques des interventions militaires américaines contemporaines. Dans le cas de la lutte contre la propagande de l'EI, il y a cependant conflit avec les exigences du renseignement et la nécessité de laisser les activités digitales pour les surveiller. Pour autant, l'objectif du Pentagone est de former d'ici 2018 133 équipes (« cyber-brigades »), dont 27 offensives, travaillant avec les commandements régionaux ; de premières opérations cyber-offensives contre l'EI auraient débuté en 2016 (54).

* *
*

Quel bilan pour la lutte contre le terrorisme sous Obama ? Du point de vue de Washington, on est loin des 180 000 soldats américains déployés en Iraq et en Afghanistan en 2009 lors de sa prise de fonction. Toutefois, aujourd'hui, les Etats-Unis sont impliqués dans des guerres dans davantage de pays. Ben Laden est mort, mais Al Qaïda n'a pas disparu et l'Etat islamique, membre dissident devenu compétiteur, même s'il perd du territoire, semble aujourd'hui toujours aussi capable d'étendre sa capacité d'attraction et de profiter de crises locales pour poursuivre son entreprise de déstabilisation mondiale. Ce phénomène est particulièrement visible en Afrique, alors même que l'EI perd du terrain au Moyen-Orient.

Certes, les soldats américains sont aujourd'hui déployés comme conseillers et formateurs beaucoup plus que comme combattants, mais la BPC a montré les limites de son efficacité. Et la lutte contre le terrorisme paraît sans fin. Si on revient aux déclarations d'Obama lors de son premier mandat, force est de constater que le Président démocrate n'a pas « *mis fin à une décennie de guerre* », mais semble avoir installé l'Amérique dans une ère de guerre permanente, mais discrète, du moins pour la population américaine, grâce aux modalités de l'empreinte légère dont c'était l'un des objectifs. Obama n'a cessé de lutter pour ne pas faire du terrorisme la seule et unique priorité de sa politique étrangère, ne le considérant pas comme une menace existentielle. Il a pourtant reconnu, dans sa dernière année de mandat, que la constance de la menace, même de faible intensité, pouvait « *faire de réels dégâts, affaiblir nos sociétés et créer le type de peur qui provoque divisions et sur-réactions politiques* » (55). Les résultats des scrutins

(53) La stratégie a été remise à jour en 2015. Cf. Department of Defense, *The DoD Cyber Strategy*, avr. 2015.

(54) Associated Press, « US military launches first campaign in cyberwar against ISIS », 26 fév. 2016.

(55) Mark LANDLER, « Obama on 'brooding' over the interminable wars of his presidency », *The New York Times*, 10 juil. 2016.

de 2016 dans les pays occidentaux, du Brexit à l'élection de Trump, en ont constitué des illustrations éclatantes, même si la crainte du terrorisme n'en a pas été le seul moteur bien évidemment. Par ailleurs, les efforts menés par l'administration Obama pour porter la lutte contre le terrorisme sur le plan idéologique, en particulier la lutte contre l'endoctrinement et la radicalisation, ont souffert d'un manque de priorité et, surtout, de savoir-faire, communs d'ailleurs à d'autres pays. Le sursaut tardif de la Maison-Blanche pour faire de la lutte contre l'extrémisme violent une priorité ne semble pas avoir porté ses fruits pour l'instant. Pour autant, à l'heure du bilan, il est également nécessaire de reconnaître la dynamique propre du *djihad* mondial aujourd'hui, alimentée par les crises successives et les conflits de plus en plus violents au Moyen-Orient. En particulier, si les interventions occidentales ont joué un rôle crucial pour nourrir le terrorisme pendant la décennie 2000, le phénomène djihadiste mondial dispose aujourd'hui d'une dynamique propre et autonome (56).

Les perspectives pour la présidence Trump en matière de lutte contre le terrorisme demeurent floues à l'heure où nous écrivons ces lignes. Les premières nominations de la nouvelle équipe de politique étrangère à Washington semblent annoncer le retour d'une vision caricaturale du « choc des civilisations », qu'on avait pu observer dans les premiers temps de l'administration Bush peu après les attentats du 11 septembre 2001 (57). Toutefois, il est également possible que les positions dures sur le terrorisme exprimées par Trump et son entourage soient avant tout traduites par des mesures intérieures. Il faut rappeler que Trump a promis de ne pas mettre davantage de « bottes au sol » (« *boots on the ground* ») au Moyen-Orient. Cela pourrait surtout signifier une pérennisation de l'empreinte légère définie par Obama et un approfondissement de ses caractéristiques principales (58).

Les contraintes intérieures qui ont largement déterminé le choix des modalités de la lutte contre le terrorisme sous Obama existent toujours. Les Américains demeurent majoritairement opposés à l'envoi de troupes au sol sur les principaux théâtres actuels de la lutte contre le terrorisme (59). Par ailleurs, les contraintes budgétaires sont également toujours en place, pour l'instant du moins, tant que l'hypothèque de la séquestration n'a pas été levée – encore 5 ans (60). Enfin, le recours à des sociétés militaires privées,

(56) Cf. cet article écrit par un fin connaisseur du phénomène djihadiste et de la lutte contre le terrorisme, Abou DJAFFAR, « Please don't say we'll never find a way », 7 sept. 2016, disponible sur le site Internet aboudjaffar.blog.lemonde.fr/2016/09/07/brrrt/.

(57) Uri FRIEDMAN, « The coming war on radical Islam », *The Atlantic*, 29 nov. 2016.

(58) Maya KANDEL, « Président Trump, quelle politique étrangère ? Quelques clés d'analyse », *Froggy Bottom Blog*, 18 nov. 2016, disponible sur le site Internet froggybottomblog.com/2016/11/19/president-trump-quelle-politique-etrangere-quelques-cles-danalyse/.

(59) Cf. par exemple le sondage Gallup du 12 novembre 2015, disponible sur le site Internet www.gallup.com.

(60) La séquestration désigne les limites imposées à la croissance du budget fédéral, suite à la crise de la dette de l'été 2011, par la loi sur le contrôle du budget (*Budget Control Act*) qui a suivi. Cf. Maya KANDEL, *Etats-Unis, quelle transition stratégique ?*, op. cit.

autre caractéristique de l’empreinte légère, pourrait même s’accroître car il semble en phase avec l’expérience de *businessman* et le caractère pragmatique du Président élu. La lutte contre le terrorisme se poursuivrait alors comme une forme de guerre permanente de l’ombre, menée par des démocraties dont les populations préfèrent ignorer les activités guerrières menées en leur nom et pour leur sécurité.