



APRÈS 25 ANS DE « WAR ON TERRORISM », QUEL BILAN ?

UN BILAN POSITIF SUR LE PLAN NATIONAL, MAIS MITIGÉ SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Par Matthieu Hocque, Directeur Général du Millénaire

Thibault Arondel, Analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

Il y a 25 ans, les Etats-Unis de Georges W. Bush après les attentats historiques et spectaculaires du 11 septembre, se sont dans une guerre totale contre le terrorisme islamiste.

Cet événement marque un tournant géopolitique sans précédent en mettant fin à l'unipolarité américaine consécutive à l'effondrement de l'Union soviétique en décembre 1991. En effet, **les Etats-Unis enregistrent plus de 3 000 victimes dans les attentats terroristes les plus meurtriers de l'Histoire démontrant qu'aucune puissance n'est désormais à l'abris de menaces qui sont davantage transnationales et globales.**

Si en termes de victimes et de portée géographique, le terrorisme islamiste demeure un facteur majeur des nouvelles mutations mondiales. Au point que même des grandes puissances aux intérêts divergents et concurrents comme les Etats-Unis, la Russie ou la Chine ont été amenés à collaborer pour y faire face. Cette capacité à unir contre soi est presque un seul motif pour se plonger dans le bilan des 25 ans de guerre menée par les Etats-Unis pour y faire face. De plus, celle-ci a été longtemps réduite et simplifiée au regard des conséquences notamment internationales de celle-ci, mais aussi par mépris intellectuel pour le néoconservatisme américain. Elle n'en demeure pas moins une doctrine nationale et internationale qui a profondément marquée le premier quart de siècle des pays occidentaux. En effet, celle-ci s'est déclinée tant sur le plan national qu'international.

C'est pourquoi, notre étude entend tirer les quatre grands enseignements de la guerre contre le terrorisme menée par les Etats-Unis. Ceux-ci permettent dans le cadre d'un dossier plus globale d'imaginer une réponse européenne et française pour la prochaine décennie.

AVANT-PROPOS	2
<i>2001-2026 : UN QUART DE SIÈCLE DE « WAR ON TERRORISM ».....</i>	<i>4</i>
UNE DÉCLARATION DE GUERRE EN RÉPONSE À UNE ATTAQUE.....	4
11 SEPTEMBRE 2001 : LE TERRORISME ISLAMISTE DÉCLARÉ LA GUERRE AU MONDE OCCIDENTAL	4
DES CONSÉQUENCES DIRECTES DANS LE RAPPORT DES ÉTATS-UNIS AU MONDE	7
11 SEPTEMBRE 2001 : UN MODÈLE DE DÉCLARATION DE GUERRE À UN PAYS.....	8
UNE RÉPONSE DOUBLE SUR LES PLANS INTÉRIEUR ET EXTÉRIEUR	9
SUR LE PLAN INTÉRIEUR : UNE REFORTE TOTALE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE AMÉRICAINE	9
SUR LE PLAN EXTÉRIEUR : LA GUERRE CONTRE « L'AXE DU MAL ».....	11
QUELLES ÉVOLUTIONS DOCTRINALES APRÈS GEORGES W. BUSH ?	12
<i>DES RÉSULTATS MITIGÉS.....</i>	<i>15</i>
DE BONS RÉSULTATS SUR LE PLAN INTÉRIEUR	15
DES RÉSULTATS DISCUTABLES SUR LE PLAN EXTÉRIEUR AVEC UNE INCAPACITÉ A TRANSFORMER LA VICTOIRE MILITAIRE EN VICTOIRE POLITIQUE	17
<i>QUELS ENSEIGNEMENTS POUR ÉRADIQUER LA MENACE PUISQUE LA GUERRE NE SUFFIT PAS ?.....</i>	<i>20</i>
ENSEIGNEMENT N°1 : LUTTER CONTRE LE TERRORISME ISLAMISTE SUPPOSE UNE STRATÉGIE NATIONALE ET INTERNATIONALE	20
ENSEIGNEMENT N°2 : LA LUTTE INTERNATIONALE SUPPOSE LE CONSENTEMENT DES OPINIONS PUBLIQUES DU MONDE MUSULMAN.....	21
ENSEIGNEMENT N°3 : UNE DÉMOCRATIE PEUT REMPORTER LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME SANS RENIER SES FONDAMENTAUX.....	23
ENSEIGNEMENT N°4 : UNE NÉCESSITÉ D'AJUSTER TOUS LES 5 ANS LA DOCTRINE.....	24
CONCLUSION.....	25

2001-2026 : UN QUART DE SIÈCLE DE « WAR ON TERRORISM »

UNE DÉCLARATION DE GUERRE EN RÉPONSE À UNE ATTAQUE

La guerre contre le terrorisme islamiste menée par Georges W. Bush souffre d'un procès injuste quant à leur motivation au motif que les interventions militaires n'aient pas été concluantes.

11 SEPTEMBRE 2001 : LE TERRORISME ISLAMISTE DÉCLARÉ LA GUERRE AU MONDE OCCIDENTAL

Le 11 septembre 2001, les États-Unis subissent l'attaque terroriste la plus meurtrière de leur histoire. Un commando de 19 pirates islamistes d'Al-Qaïda détourne simultanément 4 avions de ligne commerciaux (deux Boeing 767 et deux Boeing 757) transportant au total 246 passagers et membres d'équipage.

Avant d'analyser les conséquences de ces événements, il est nécessaire de les repasser pour comprendre l'effroi qui en découle. Entre 8 h 46 et 10 h 03, les vol American 11 et United 175 percutent successivement les Tours Nord et Sud du World Trade Center à New York, le vol American 77 frappe le Pentagone à Arlington (Virginie), tandis que le vol United 93 s'écrase dans un champ à Shanksville (Pennsylvanie) à la suite d'une neutralisation de l'équipage par les passagers.

Le bilan humain direct est colossal. **Il s'élève à 2 977 victimes de 90 nationalités différentes (hors terroristes).** La métropole new-yorkaise paie le plus lourd tribut avec 2 753 morts sur le complexe du World Trade Center, dont 441 premiers intervenants (343 pompiers du FDNY, 71 agents des forces de l'ordre et 2 paramédicaux). L'attaque contre le Pentagone entraîne la

mort de 184 personnes (125 personnels civils et militaires au sol et 59 occupants de l'appareil), tandis que le crash du vol 93 fait 40 victimes.

Sur le plan des infrastructures et des impacts matériels, l'incendie et l'effondrement successif des Tours Sud (à 9 h 59) et Nord (à 10 h 28), suivis par la chute de l'immeuble WTC 7 à 17 h 20, entraînent la destruction totale des 7 bâtiments du complexe du World Trade Center (**environ 1,2 million de mètres carrés de surfaces tertiaires**)¹ et endommagent gravement près de 30 structures environnantes. Les opérations d'extraction et de déblaiement mobilisent les services d'urgence pendant plus de 8 mois pour évacuer 1,8 million de tonnes de débris de *Ground Zero*².

L'onde de choc économique et opérationnelle est immédiate. L'interdiction inédite de tout vol commercial par la Federal Aviation Administration (FAA) contraint le routage au sol en urgence de plus de 4 500 appareils à travers l'Amérique du Nord³. **L'impact financier direct est estimé à plus de 50 milliards de dollars de dégâts matériels et d'infrastructures pour la seule ville de New York, tandis que les coûts d'interruption d'activité et la contraction des marchés financiers dépassent les 100 milliards de dollars au cours des premiers mois suivant les attaques**⁴.

En raison de la popularité des néoconservateurs dans l'entourage de Georges W. Bush, partisans de la thèse du « Choc des civilisations » de Samuel Huntington, une erreur d'appréciation, souvent injuste, a été faite à l'endroit de la « War on terrorism ». Cette appréciation indiquerait que les Etats-Unis après le 11 septembre soient entrés dans une logique d'affrontement de civilisation contre la « civilisation arabe-musulmane ». Cette thèse serait accréditée par l'intervention en Irak en 2003 contre le

¹ **National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States** (2004), *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, U.S. Government Printing Office (GPO), 22 juillet 2004.

² **National Institute of Standards and Technology** (2005), *Final Report of the National Construction Safety Team on the Collapses of the World Trade Center Towers (NIST NCSTAR 1)*, U.S. Department of Commerce, 1er décembre 2005.

³ Ibid.

⁴ **Office of the Secretary of Defense - Historical Office** (2007), Pentagon 9/11, *Historical Office, Office of the Secretary of Defense*, Department of Defense, 11 septembre 2007.

régime baasiste et autoritaire de Saddam Hussein, n'ayant pourtant aucun lien avec le fondamentalisme islamiste.

À la fin de l'année 2001, le succès militaire de l'intervention du 7 octobre 2001 contre le régime des Talibans ayant abouti au changement de régime, pose un débat stratégique au sein des décideurs américains. **Faut-il privilégier les interventions militaires et donc le « regime change » ou centrer les moyens sur la reconstitution des Etats ?** En conséquence, faut-il privilégier la reconstruction de l'Afghanistan même si Ben Laden n'a pas été capturé ou faut-il intervenir en Irak ? La célèbre phrase de Condolezza Rice, la conseillère à la Sécurité de GW Bush résume le choix américain : « le 82e corps aéroporté n'est pas d'accompagner les enfants à la garderie »⁵. Autrement dit la priorité est mise sur les interventions militaires.

Au-delà de la question stratégique, l'enjeu décisionnel est triple : créer un consensus autour de la guerre aux Etats-Unis tant au niveau du cercle de décision que du niveau de l'administration, puis de l'opinion publique américaine (1), rallier une partie de la communauté internationale et les alliés à l'idée de la guerre (2), trouver un plan militaire et matériel pour opérer dans les faits le régime change (3).

Si l'opération « Liberté en Irak » débute le 20 mars 2003, la décision est prise très vite après les attentats du 11 septembre. Les partisans de l'intervention militaire en Irak arguent que la sécurité militaire américaine ne dépend pas que du foyer de terrorisme que représente la zone afghano-pakistanaise, mais par la profusion de régimes autoritaires et non démocratiques dans la Région. En janvier 2002, l'Irak est évoqué directement par G.W Bush comme un membre de « l'Axe du Mal », puis en août 2002, le Vice-Président Dick Cheney établit publiquement un lien entre le régime irakien, Al Qaida et les « armes de destruction massive ». La lutte anti-terroriste prend ainsi une forme « régionale ».

⁵ David, C.-P. (2005). L'invasion de l'Irak : les dessous de la prise de décision de la présidence Bush. *Revue internationale et stratégique*, 57(1), 9-20.

DES CONSÉQUENCES DIRECTES DANS LE RAPPORT DES ÉTATS-UNIS AU MONDE

L'attentat sensationnel du 11 septembre 2001 a mis en lumière plusieurs conséquences notables. La première est naturellement d'ordre symbolique : **les Etats-Unis qui ont triomphé de la Seconde guerre mondiale, puis de la Guerre froide sans pertes notables sur leur sol, ont été frappés en plein cœur de leur pouvoir économique.** Cette première conséquence en emporte bien d'autres : réforme des services de renseignement, nouvelle stratégie diplomatique et militaire dans la région du Moyen-Orient et surtout une nouvelle doctrine vis-à-vis du droit international (Nations Unies, traités de désarmement, Cour pénale internationale et même droit de l'environnement). Il s'agit de l'**unilatéralisme** dont Donald Trump n'est finalement qu'une incarnation radicalisée ou décomplexée. L'unilatéralisme américain, c'est-à-dire la capacité à intervenir militairement, ou économiquement en dehors de tout cadre international, puiserait ses racines dans le 11 septembre. Il est vrai que depuis, de nombreuses instances internationales ne sont pas respectées par les Etats-Unis : Nations Unies, OMC, ou encore l'OMS, dès lors que les intérêts américains sont en jeu.

Deuxième conséquence, **l'accréditation de la thèse de Samuel Huntington vis-à-vis de celle de Francis Fukuyama.** Le Clash des Civilisations l'emporte sur la Fin de l'Histoire. En effet, les États-Unis, puis l'Europe entre dans un nouveau conflit séculaire dont l'enjeu est l'architecture et l'ordre d'un arc territorial immense regroupant « les terres d'Islam » qui va du Sahel africain jusqu'aux confins de l'Inde. Dans ce grand arc, un nouvel ennemi apparaît et son objectif est clair : annihiler la civilisation occidentale. Contrairement à ce qui a beaucoup été dit dans le monde occidental, ce sont surtout les islamistes qui croient le plus à la thèse du choc des civilisations.

La troisième moins documentée concerne une forme de reprise en main par l'Etat fédéral américain des pouvoirs. Alors que la mondialisation et la globalisation financière avait renforcé le pouvoir économique new-yorkais vis-à-vis de l'Etat fédéral, ce dernier reprend la main. Dans la foulée des attentats, **le Gouvernement Bush sollicite une rallonge budgétaire de 20 milliards de dollars. Le Congrès lui en accorde 40 milliards, tout un**

symbole⁶. A partir de 2001, l'Etat fédéral disposera de compétences renforcées notamment rendues possibles par le **Patriot Act du 26 octobre 2001**, après un vote massif du Congrès.

11 SEPTEMBRE 2001 : UN MODÈLE DE DÉCLARATION DE GUERRE À UN PAYS

Au-delà de son aspect spectaculaire et symbolique, le 11 septembre constitue une forme de déclaration de guerre à un modèle qui sera imitée par d'autres mouvances terroristes islamistes. Citons le 13 novembre 2015 en France ainsi que le 7 octobre 2023 en Israël.

En France, les attentats du **13 novembre 2015** dans le Bataclan, au Stade de France et sur les terrasses parisiennes constituent une véritable déclaration de guerre contre l'art de vie à la française. Alors que les précédents attentats disposaient d'une « coloration politique » avec des cibles explicites comme des journalistes de Charlie Hebdo, l'attentat du Bataclan constitue une attaque dont les victimes n'ont pas été ciblées. Il s'agit de toucher la France au cœur des valeurs et de l'idéal de vie que le monde se représente d'elle.

Cette démarche est similaire pour **le 7 octobre 2023**. En effet, les attentats islamistes du Hamas contre l'Etat hébreu constituent une déclaration de guerre contre l'art de vie à l'israélienne. En effet, les cibles ne sont ni politiques, ni militaires, mais en majorité de jeunes en plein festival. Il s'agit de toucher ici Israël au cœur de ses valeurs occidentales en semant la mort et les crimes parmi une population démunie.

⁶ De Swaan, A., Hassner, P., Hopkinson, W., Leca, J., Lomnitz, C., Pauly, L.-W., Pérez-Díaz, V., Rampini, F., De Weck, R. et Sgard, J. (2002). *Le monde après le 11 septembre table ronde Paris*, 8 octobre 2001. *Critique internationale*, 14(1), 51-66.

UNE RÉPONSE DOUBLE SUR LES PLANS INTÉRIEUR ET EXTÉRIEUR

SUR LE PLAN INTÉRIEUR : UNE REFORTE TOTALE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE AMÉRICAINE

La guerre contre le terrorisme entraîne immédiatement une prise de conscience partagée entre les Républicains et les Démocrates de rénover en profondeur la sécurité intérieure américaine. Comment peut-il être possible que des vols commerciaux intérieurs américains aient pu être détournés pour percuter le cœur de Manhattan ?

Cela a pu être le cas en raison **d'un effet drapeau pour prendre des mesures, que certains ont qualifié d'être liberticides**. Pour preuve, selon l'Institut de sondage Pew, jusqu'en octobre 2004, une majorité d'Américains jugent la politique anti-terroriste de G.W Bush positives. Après les attentats du 11 septembre, **cette politique suscite l'approbation de plus de 80% d'opinion favorable**, un taux d'approbation très rare dans un parti dominé par un bipartisme fort⁷. Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la cote d'approbation du président Bush tout au long de ses deux mandats.

Mieux, nous observons que la cote d'approbation de G.W Bush repart à la hausse à la suite de l'intervention en Irak en mars 2003, puis lorsque trois semaines après, le régime irakien est renversé. 75% des Américains soutiennent la politique menée par G.W Bush. Dans les deux cas, les politiques anti-terroristes menées sur le plan interne et extérieur sont les moteurs de l'effet drapeau autour du Président Bush.

⁷ **Pew Research Center (2008)**, *Bush and Public Opinion: 2001-2008*, Pew Research Center for the People & the Press, 18 décembre 2008.

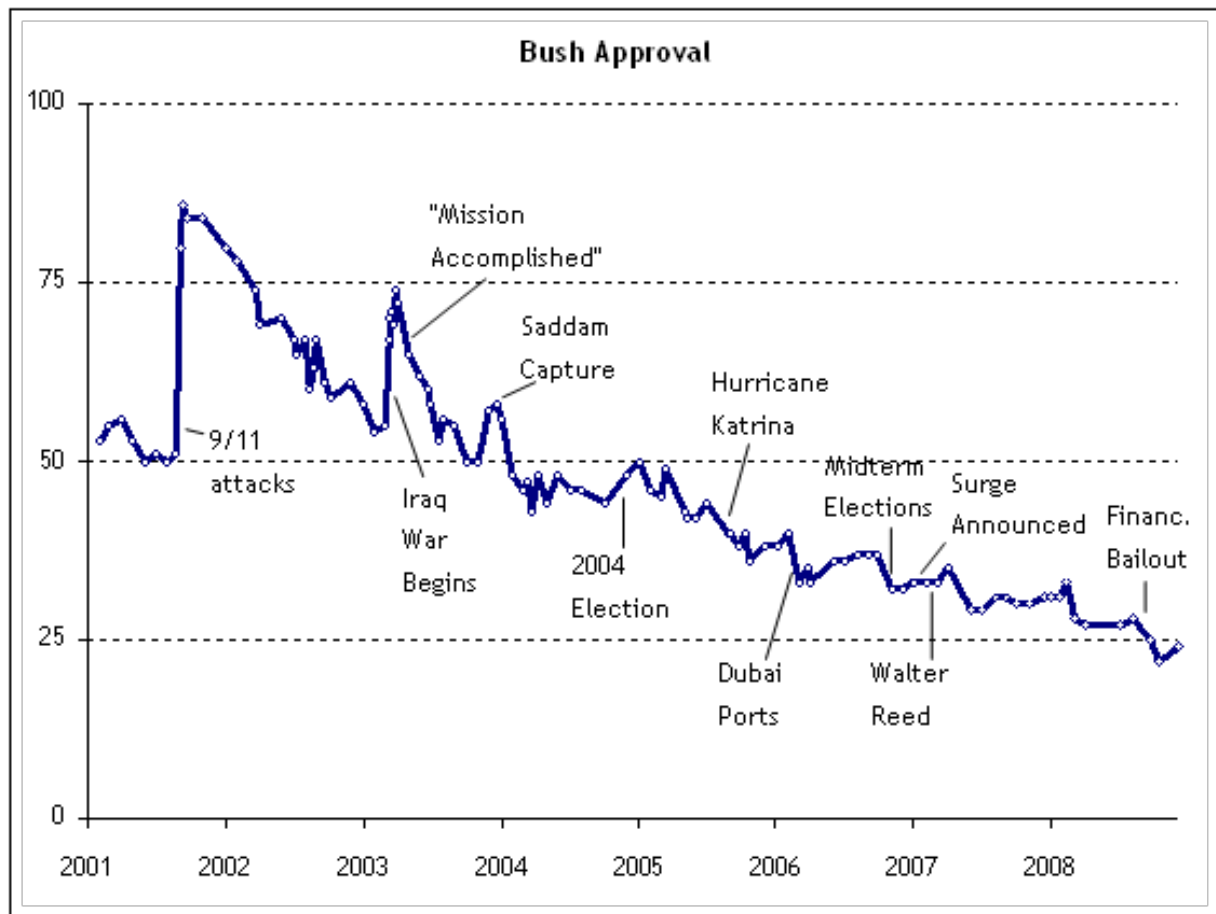


Figure - **Évolution du taux d'approbation de Georges W. Bush depuis 2001**⁸

Enfin, la cote d'approbation de G.W Bush s'érodera progressivement mais pas à la faveur de la politique anti-terroriste. Avant l'élection de 2004, un autre sondage de l'institut Pew porté uniquement sur les politiques anti-terroristes permet de mettre en exergue deux phénomènes intéressants :

- les cotes d'adhésion aux politiques anti-terroristes de Bush dépassent la cote d'adhésion globale. Ainsi, en octobre 2004, la cote de confiance dans les politiques anti-terroristes est au plus bas (49%), mais la cote générale de Bush oscille entre 43% et 46%⁹.
- La gestion des attentats de G.W Bush est structurellement jugée meilleure que celle qu'aurait faite son concurrent Démocrate, John Kerry dont le taux de confiance sur le sujet se situe à 41% à la même période, soit un écart de 8 points¹⁰.

⁸ Ibid.

⁹ **Le Nouvel Observateur (2004)**, *Sondage : Bush en baisse sur le terrorisme*, Le Nouvel Observateur (nouvelobs.com), 21 octobre 2004.

¹⁰ Ibid.

Cette confiance des Américains a permis au président Américain de mener une grande refonte du cadre juridique de la sécurité intérieure des Etats-Unis. La loi fédérale américaine *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (dite **USA PATRIOT Act**)¹¹ ajoute de nombreux points :

- Ce texte d'exception renforce considérablement les **prérogatives des agences de renseignement** (notamment le FBI et la NSA) et **des forces de l'ordre** en assouplissant les conditions de surveillance et d'inquisition judiciaire.
- Sur le plan de la surveillance, le Titre II de la loi autorise les **interceptions de communications téléphoniques et électroniques sans mandat spécifique préalable pour chaque appareil** (roving wiretaps), la **saisie de données bancaires, informatiques et médicales** via des *National Security Letters* (NSL), ainsi que **le recours à des perquisitions clandestines à retardement d'information** (clauses dites *sneak and peek*).
- La loi élargit également la définition pénale du « **terrorisme domestique** », accroît les pouvoirs d'expulsion et de détention indéfinie des ressortissants étrangers soupçonnés de menacer la sécurité nationale (Titre IV).
- Elle impose aux **institutions financières un renforcement drastique du contrôle anti-blanchiment et du suivi des flux d'argent clandestins** (Titre III).

SUR LE PLAN EXTÉRIEUR : LA GUERRE CONTRE « L'AXE DU MAL »

La réponse intérieure n'est pas suffisante pour que les Etats-Unis puissent se prémunir de nouveaux attentats. C'est pourquoi après les attentats du 11 septembre, Georges W. Bush identifie un « Axe du Mal » à combattre qui d'ailleurs n'est pas circonscrit aux foyers du terrorisme islamiste.

¹¹ **United States Congress** (2001), *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Public Law 107-56, 107th Congress, U.S. Government Printing Office (GPO), 26 octobre 2001.

Très vite, Georges W. Bush prend l'initiative d'une intervention militaire sans concession en Afghanistan, le régime des Talibans étant soupçonné par les autorités américaines comme abritant les commanditaires des attentats du 11 septembre 2001.

Comme nous l'avions indiqué, la doctrine opérée par G.W Bush repose sur l'assertion suivante « Il faut stabiliser le Moyen-Orient avec des régimes favorables à la démocratie et aux Etats-Unis » pour éradiquer le terrorisme islamiste. Cela a conduit les Etats-Unis à démultiplier les interventions mentionnées plus haut, notamment la guerre en Afghanistan et la guerre en Irak, qui ont été soutenues très largement par l'opinion publique américaine.

QUELLES ÉVOLUTIONS DOCTRINALES APRÈS GEORGES W. BUSH ?

La réponse américaine s'articule alors autour d'une réforme institutionnelle de grande ampleur. **La création du Department of Homeland Security (DHS) en 2002 regroupe 22 agences fédérales auparavant dispersées afin d'améliorer la coordination des politiques de sécurité intérieure.** Parallèlement, le *USA PATRIOT Act* élargit considérablement les prérogatives des autorités judiciaires et des services de renseignement, notamment en matière d'interceptions de communications, d'accès aux données financières et de coopération entre agences fédérales. **Les missions du FBI se modifient : historiquement centré sur les enquêtes judiciaires, il devient un acteur majeur du renseignement intérieur et de la prévention des attentats.** Ainsi au niveau institutionnel, l'exécutif américain voit ses pouvoirs renforcés au nom d'une lutte préventive du terrorisme, avec la nécessité d'agir en amont pour prévenir la menace.

Cette évolution doctrinale se prolonge sur le plan international avec le lancement de guerre contre le terrorisme, qui conduit **les États-Unis à intervenir militairement en Afghanistan dès octobre 2001, puis en Irak en 2003.** L'objectif affiché consiste à neutraliser les organisations terroristes avant qu'elles ne soient en mesure de planifier de nouvelles attaques contre les intérêts américains. En matière de traitement judiciaire, la notion de

« **combattant ennemi** » est utilisée par l'exécutif pour justifier la non-application du droit international et donc des conventions de Genève, ainsi **le centre de Guantanamo est construit en 2002 pour détenir des personnes considérées comme « ennemi »**. Ces détenus échappent au droit commun classique. Ils sont également **jugés par des tribunaux militaires et non civils** ce qui marque bien la gestion martiale de la lutte anti terroriste aux Etats Unis.

Depuis les années 2010, la doctrine américaine connaît toutefois une évolution notable. Les évaluations stratégiques publiées par la Maison-Blanche, le **Department of Homeland Security** et la communauté du renseignement considèrent désormais que la menace terroriste est plus diffuse qu'au lendemain du 11 septembre. Si les organisations djihadistes internationales demeurent surveillées, **les autorités fédérales soulignent la montée du terrorisme intérieur, plus difficile à déceler.**

En revanche, une façon de juger une politique publique s'apprécie également sur sa capacité à avoir façonné une doctrine pour les successeurs, y compris lorsqu'ils ne sont pas du même camp politique. **Barack Obama ne remet nullement en cause le cadre doctrinal de la politique de G.W Bush sur le plan intérieur, et l'ajuste seulement sur le plan extérieur.** En effet, son arrivée à la présidence en 2009 ne marque pas une rupture totale avec l'héritage de George W. Bush, mais plutôt une rationalisation juridique et une transformation tactique de la lutte antiterroriste.

Sur le plan symbolique et éthique, dès sa prise de fonction, l'administration démocrate abandonne la rhétorique de la « **guerre globale contre la terreur** » (Global War on Terror) au profit d'une plus ciblée, la « **lutte contre l'extrémisme violent** ». Cela se traduit par une revue de certains aspects très précis : par le décret exécutif 13491 du 22 janvier 2009, Barack Obama interdit formellement les « **techniques d'interrogatoire renforcées** » assimilées à la torture (comme le waterboarding), ordonne la fermeture des prisons secrètes de la CIA (black sites) et impose le strict respect de la Convention de Genève et du manuel de l'armée américaine (Army Field Manual).

Toutefois, la promesse emblématique de fermer le centre de détention de Guantánamo se heurte à des blocages législatifs répétés du Congrès, contraignant l'exécutif à une réduction graduelle des effectifs détenus plutôt qu'à une clôture définitive.

Sur le volet de la surveillance intérieure et des prérogatives sécuritaires, l'ère Obama s'inscrit dans une forte continuité institutionnelle avec le USA PATRIOT Act. Le président démocrate promulgue à plusieurs reprises la reconduction des dispositions clés de la loi de 2001, notamment les écoutes itinérantes (roving wiretaps) et la controversée section 215 relative à la saisie de documents d'intérêt pour la sécurité nationale. Il faut attendre les révélations d'Edward Snowden en 2013 et l'adoption du USA FREEDOM Act en juin 2015 pour que l'administration encadre la collecte massive de métadonnées téléphoniques par la NSA, en transférant le stockage de ces informations aux opérateurs privés sous supervision renforcée du tribunal FISA (Foreign Intelligence Surveillance Court). La doctrine juridique d'Obama a ainsi maintenu un appareil de renseignement hautement intrusif, tout en cherchant à le doter d'une architecture légale plus encadrée.

Enfin, sur le volet international, l'ajustement est plus net. **La mutation la plus profonde opérée sous la présidence Obama réside dans le passage d'une guerre d'occupation terrestre à grande échelle (boots on the ground) vers une stratégie de « présence légère » (light footprint) fondée sur la haute technologie et les forces spéciales.** Pour limiter les pertes américaines et les coûts politiques des déploiements massifs en Irak et en Afghanistan, la Maison-Blanche décuple l'usage des drones armés (UAV) pour mener des frappes ciblées au Pakistan, au Yémen et en Somalie, formalisant ce recours via le **Presidential Policy Guidance de 2013**.

Cette approche d'attrition chirurgicale s'accompagne d'une montée en puissance inédite des opérations clandestines du **Joint Special Operations Command** (JSOC), dont le point culminant reste l'opération *Neptune Spear* ayant abouti à l'élimination d'Oussama Ben Laden à Abbottabad en mai 2011.

DES RÉSULTATS MITIGÉS

DE BONS RÉSULTATS SUR LE PLAN INTÉRIEUR

Sur le plan intérieur, **les politiques de surveillance de masse rendu possible par l'US Patriot Act ont suscité des contestations vives qui ont éclaté notamment lors de l'affaire Snowden de 2013 et mis en exergue la balance entre respect de la vie privée, et impératif de sécurité au nom de la lutte contre le terrorisme.**

Le ciblage de communautés musulmanes en matière d'infiltration et de surveillance par les services de renseignement a été considéré parfois comme disproportionné. Cette perception a pu fragiliser la confiance entre certaines communautés et les autorités, alors même que cette confiance est essentielle pour détecter les signaux faibles de radicalisation et encourager les signalements.

Concrètement, sans disposer de données agrégées propres, **notre recensement des données du DoJ et du FBI, fait état sur la période 2001-2009 de plusieurs complots déjoués aux Etats-Unis.** A noter qu'il s'agit d'un recensement d'attentats prévoyant une tuerie de masse (+ 3 victimes).

Année	Projets majeurs déjoués	Individus interpellés
2001	1	1
2002	2	2
2003	2	2
2004	2	3
2005	3	26
2006	2	10
2007	2	10
2008	1	2
2009	4	14
Total	19	65

Tableau - **Évolution des projets d'attentats islamistes déjoués sur la période 2001-2009**¹²

Autre point notable, la répartition géographique des victimes des attentats terroristes islamistes. Alors qu'en nombre de victimes pour un attentat, le 11 septembre est l'attentat le plus meurtrier, les Etats-Unis sont progressivement moins touchés que les pays européens comme l'atteste cette carte de France Info, publiée en 2017. En effet, si l'on retire le 11 septembre qui concentre près environ 96,5% des victimes du terrorisme aux Etats-Unis, le terrorisme islamiste a fait environ 120 victimes aux Etats-Unis depuis 2001 lorsque ce chiffre atteint près de 800 victimes dans les pays de l'Union européenne¹³, soit un ratio de 66,5 fois plus de victimes dans les pays européens.

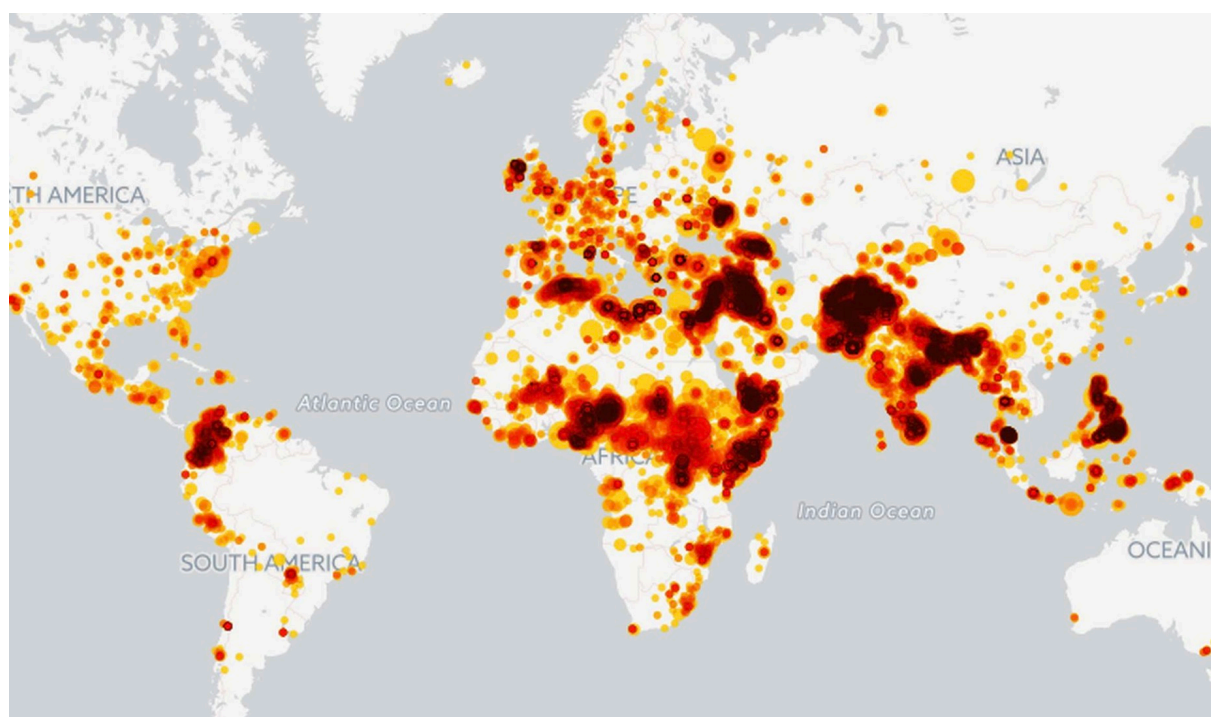


Figure - **Carte des attentats terroristes islamistes de 2001 à 2017**, France Info¹⁴

¹² Données consolidées du DoJ et du FBI.

¹³ Ibid.

¹⁴ **Franceinfo (2017), CARTE.** Depuis le 11-Septembre, le terrorisme a fait près de 190 000 morts dans le monde, France Télévisions (francetvinfo.fr), 11 septembre 2017.

Enfin, la lutte s'est complexifiée en raison d'une augmentation des actes terroristes islamistes. Ainsi, **selon le CSIS, entre 2020 et le 1er janvier 2025, les États-Unis ont connu 18 incidents djihadistes, dont 8 attaques réalisées et 10 projets déjoués, contre 73 incidents entre 2013 et 2019.** La majorité des cas récents relèvent moins d'une direction opérationnelle par Al-Qaïda ou Daech que d'acteurs isolés, radicalisés localement et inspirés par leur propagande. **Le CSIS estime ainsi que seuls 18 % des incidents djihadistes des 20 dernières années impliquent un contact direct avec une organisation terroriste étrangère.**

Cette diminution progressive du nombre d'attentats en lien avec des organisations terroristes s'explique par la guerre que Donald Trump a menée avec la coalition anti-Daesh réussissant à éradiquer la menace de Daesh dans les années 2017-2018 avec la reprise de Mossoul.

DES RÉSULTATS DISCUTABLES SUR LE PLAN EXTÉRIEUR AVEC UNE INCAPACITÉ A TRANSFORMER LA VICTOIRE MILITAIRE EN VICTOIRE POLITIQUE

Le bilan des interventions américaines post-11 septembre met en lumière une distinction fondamentale entre victoire militaire et victoire politique. Les États-Unis ont démontré leur capacité à neutraliser des adversaires étatiques et à frapper des organisations terroristes, mais ils ont éprouvé de grandes difficultés à transformer ces succès militaires en ordres politiques durables. L'évolution de la menace par le passage d'attentats organisés au passage à l'acte d'individu isolés ainsi qu'à la persistance de l'idéologie islamiste illustrent bien la difficulté pour une démocratie d'éradiquer totalement ce terrorisme.

Si les États-Unis n'ont pas connu d'attentats majeurs sur leur sol depuis le 11 septembre, **le bilan en matière de coût diplomatique, politique ou juridique reste mitigé.** Pour cause, la menace d'ampleur qu'a pu être Al Qaïda à l'époque n'est plus, même si le groupe est toujours actif avec des filiales telles que AQMI (Al Qaïda au Maghreb Islamique) ou bien AQPA (Al

Qaida à la péninsule arabique). Pour autant, malgré ce succès tactique, l'intervention américaine n'a pu permettre d'éradiquer totalement la menace que représente ce groupe.

En 20 ans d'engagement militaire et près de 143 milliards de dollars consacrés à la reconstruction, cela n'a pas permis l'émergence d'un État afghan suffisamment légitime, autonome et résilient pour survivre au retrait américain de 2021¹⁵. L'effondrement en quelques semaines des institutions soutenues par Washington apparaît comme un échec notable de la stratégie de State Building où l'imposition d'institutions démocratique et la formations de forces intérieures ne peut se faire sans la prise en compte des réalités locales et du fonctionnement historique des rapports de pouvoirs en place.

L'expérience irakienne illustre de manière encore plus nette cette contradiction stratégique. En renversant Saddam Hussein en 2003, les États-Unis remportent une victoire militaire rapide mais ont sous-estimé les conditions de l'effondrement étatique qu'entraîne la chute du dictateur. La dissolution de l'armée irakienne et la politique de débaasification, destinées à rompre avec l'ancien régime, provoquent un affaiblissement durable de l'appareil administratif et sécuritaire, créant un vide exploité par les mouvements djihadistes. Or, l'effondrement d'un État ne pouvait qu'être exploité par des ennemis de ce même État, en l'occurrence les forces islamistes djihadistes dont la doctrine originelle consistait à déstabiliser les États du monde musulmans pour créer un Kalifa.

L'insurrection sunnite puis l'émergence d'Al-Qaïda en Irak, qui donnera naissance quelques années plus tard à l'État islamique, illustrent un paradoxe majeur. C'est en cela que réside toute la limite de l'approche militaire basée sur des opérations extérieures de la première puissance mondiale. En luttant contre le terrorisme par l'intervention en Afghanistan, ou en voulant remodeler le Moyen Orient à sa guise, par l'imposition de la

¹⁵ **Institute for Peace & ; Diplomacy.** *Why Did the American State-Building Enterprise in Afghanistan Fail ?* - The Institute for Peace and Diplomacy - l'Institut pour la paix et la diplomatie, 7 octobre 2021.

démocratie, les Etats Unis ont créé le terreau fertile du développement de nouvelles mouvances islamistes notamment la création de l'Etat islamique en Irak (EI) qui deviendra par la suite l'Etat islamique.

QUELS ENSEIGNEMENTS POUR ÉRADIQUER LA MENACE PUISQUE LA GUERRE NE SUFFIT PAS ?

ENSEIGNEMENT N°1 : LUTTER CONTRE LE TERRORISME ISLAMISTE SUPPOSE UNE STRATÉGIE NATIONALE ET INTERNATIONALE

Si ce premier enseignement peut sembler anodin, il est clé. La lutte contre le terrorisme islamiste ne peut s'aborder sans combiner une approche nationale et internationale.

Or, de nombreux décideurs publics privilégient parfois une réponse à l'autre. L'exemple de Georges W. Bush l'atteste. Si à court terme, la réponse américaine sur le plan intérieur s'est avérée bonne, la lutte contre le terrorisme islamiste à progressivement pris une dimension internationale. Ainsi, la doctrine et l'arsenal de réponse n'ont pas pu être régulièrement adaptés aux menaces.

Cette même faiblesse pourrait être aussi faite à une stratégie qui place la lutte sur le plan intérieur au premier plan. Comme le décrivait François Fillon dans *Vaincre le totalitarisme islamique*, le terrorisme islamiste est l'émanation militaire d'une idéologie dont les foyers ont des ancrages géographiques précis : le Levant au Moyen-Orient et le Sahel en Afrique. Elles agissent comme des bases arrière idéologiques et opérationnelles pour maintenir la menace dans les pays occidentaux.

ENSEIGNEMENT N°2 : LA LUTTE INTERNATIONALE SUPPOSE LE CONSENTEMENT DES OPINIONS PUBLIQUES DU MONDE MUSULMAN

La doctrine originelle de G.W Bush sur le plan extérieur n'est pas mauvaise en soi (pacifier la région), mais elle aurait dû s'accompagner d'un véritable appui à la reconstitution des États post-intervention ne serait-ce que pour s'assurer de l'adhésion des opinions publiques locales.

Ici, l'indicateur évident à surveiller est l'image des pays occidentaux dans le monde musulman. Si l'on sait que l'image des États-Unis est très faible sous G.W Bush, puis sous Donald Trump avec une exacerbation des tensions avec l'Iran, ***l'Arab Barometer*** donne des chiffres intéressants¹⁶.

L'évolution de l'opinion publique dans le monde arabe met en lumière un basculement géopolitique majeur : l'érosion continue de l'hégémonie américaine au Proche et Moyen-Orient. Dans les États pivots de la région, l'approbation de la politique étrangère menée sous la présidence de Donald Trump subit un désaveu massif, chutant à 12 % en Jordanie, 21 % au Liban et 24 % en Irak. Cette crise de confiance se traduit par un déclassement normatif inédit : **sur la question de la défense des libertés régionales, la Chine surclasse nettement Washington en Jordanie (40 % contre 19 %) et au Liban (28 % contre 17 %).** Dans le même temps, **la popularité de la Russie enregistre une hausse marquée de 20 points en Jordanie et de 17 points en Irak sur 5 ans**, témoignant d'une perméabilité locale aux récits alternatifs, imperméable aux répercussions de la guerre en Ukraine.

Toutefois, cette dynamique ne traduit pas l'émergence d'une adhésion idéologique ou sociétale aux régimes autoritaires eurasiatiques. **La progression de Moscou et de Pékin dans les baromètres d'opinion reflète avant tout un vote de défiance**

¹⁶ **Arab Barometer (2025)**, *Arab Barometer Wave IX: International Relations and Country Reports*, Arab Barometer (arabbarometer.org), 15 septembre 2025.

et un rejet de l'unilatéralisme américain plutôt qu'une attractivité propre de leurs modèles politiques. Cette situation était similaire autour du pivot 2011 sur le cas syrien entre la popularité de la Russie de Poutine et les Etats-Unis d'Obama.

Le paradoxe est particulièrement saillant sur le plan sociologique : selon les données de l'*Arab Barometer*, **les États-Unis demeurent une destination d'émigration privilégiée pour les populations locales (plébiscitées par 32 % des sondés en Jordanie, 26 % au Maroc et 21 % au Liban), tandis que la Russie et la Chine sont totalement absentes des aspirations d'expatriation ou d'études.**

Sur le plan sécuritaire régional, le rejet de l'influence américaine ne s'accompagne d'aucune complaisance envers les puissances révisionnistes régionales. **Entre 55 % et 85 % des populations arabes — incluant les territoires palestiniens — perçoivent le programme nucléaire iranien comme une menace directe et existentielle pour leur sécurité collective, soulignant la persistance d'une profonde anxiété géostratégique face aux ambitions de Téhéran.**

Dans ce paysage polarisé, la diplomatie européenne trouve des marges de manœuvre ciblées : la reconnaissance de l'État palestinien a permis à la France de voir sa cote progresser de 7 à 11 points au Maghreb et au Liban. Si ce gain démontre l'impact immédiat d'un alignement perçu comme plus équilibré sur le dossier israélo-palestinien, il met également en relief les limites structurelles d'une influence européenne incapable, à ce stade, de suppléer l'architecture de sécurité globale de la région.

C'est pourquoi, le modèle exemplaire est d'associer des pays de la région dans cette lutte, comme le modèle de la guerre contre Daesh par la coalition internationale anti-Daesh pour légitimer l'action. Or, à ce titre, de nombreux pays arabes se sont lancés dans une lutte acharnée contre l'islamisme pour éradiquer les foyers de pensée.

ENSEIGNEMENT N°3 : UNE DÉMOCRATIE PEUT REMPORTER LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME SANS RENIER SES FONDAMENTAUX

A partir du moment où Barack Obama pose des gardes-fous au cadre du *Patriot Act*, les résultats de la lutte anti-terroriste demeurent efficaces. Il convient ainsi de créer une forme de cadre d'exception pour contourner certaines privations de liberté pouvant se révéler être profondément liberticides.

Les Etats-Unis de G.W Bush demeurent une démocratie malgré le *Patriot Act*. L'indice de démocratie de *The Economist* faisant référence sur cette question montre que les Etats-Unis n'ont pas « sacrifier les libertés individuelles pour lutter contre le terrorisme islamiste ».

En 2006, date du premier classement officiel, les États-Unis sont classés 17e avec un score de 8,22 devant la moyenne des pays de l'Union européenne. Le pays est aujourd'hui 29e mais avec un décrochage au moment du premier mandat de Donald Trump, soit aucun rapport avec la lutte contre les politiques anti-terroristes.

Or, si l'indice de démocratie n'est pas plus mauvais aux Etats-Unis que dans les pays de l'Union européenne lorsque la « War on Terrorism » est mise en place, **les Etats-Unis affichent de meilleurs résultats quant à la capacité de déjouer des attentats que les pays européens**. Pour rappel, En effet, si l'on retire le 11 septembre qui concentre près environ 96,5% des victimes du terrorisme aux Etats-Unis, le terrorisme islamiste a fait environ 120 victimes aux Etats-Unis depuis 2001 lorsque ce chiffre atteint près de 800 victimes dans les pays de l'Union européenne¹⁷, soit un ratio de 66,5 fois plus de victimes dans les pays européens.

¹⁷ Ibid.

ENSEIGNEMENT N°4 : UNE NÉCESSITÉ D'AJUSTER TOUS LES 5 ANS LA DOCTRINE

La politique de G.W Bush contre le terrorisme a désormais 25 ans. Sans être linéaire, nous pouvons identifier que celle-ci a été réajustée progressivement même si le cadre ne change pas fondamentalement.

A partir de l'exemple américain, il est possible de distinguer des cycles de +/- 5 ans en lien avec les évolutions de la menace terroriste comme nous l'expliquons dans un précédent rapport.

- Entre 2001-2006, G.W Bush s'attache à opérer la réforme sécuritaire la plus forte et la réponse diplomatico-militaire la plus dure possible.
- Sous les années 2006-2011, G.W Bush voit l'adhésion à cette politique s'éroder au point que Barack Obama qui arrive aux responsabilités en 2009 cherche à apporter un « vernis humain » à cette politique sans en modifier le cadre.
- Sur la période 2011-2016, la stratégie de Barack Obama aboutit à une forme d'impasse : elle est neutre sur les résultats qui ne sont ni meilleurs, ni moins bons, mais n'aboutit pas à redorer l'image américaine dans le monde arabo-musulman avec un changement de ton. La montée de Daesh et l'alliance avec la concurrence russe sur la lutte contre Daesh en Syrie bénéficie davantage à la Russie voire à la Chine auprès des opinions publiques. Mais les Etats-Unis sont progressivement moins ciblés que les pays européens pour faire suite à un changement des responsables de l'internationale terroriste.
- Sur la période 2016-2021, principalement sur le premier mandat Trump, elle est marquée par l'éradication de Daesh qui détruit les bases arrière du terrorisme islamiste passant à une évolution de la menace plus diffuse marquée par des attentats isolés par des profils radicalisés.
- Sur la période 2021-2026, face à cette complexification de la menace, les Etats-Unis disposent du meilleur cadre intérieur par rapport aux pays européens. Ainsi, se distinguent des pays européens, les Etats-Unis mais aussi la Chine et dans une moindre mesure la Russie comme nous l'expliquons dans notre précédent rapport.

CONCLUSION

2 ans après le 11 septembre 2001, **le bilan de la War on Terror démontre l'efficacité d'un appareil sécuritaire intérieur refondé, capable de sanctuariser le territoire américain sans sacrifier durablement ses fondements démocratiques.** À l'inverse, l'incapacité récurrente à transformer les victoires militaires extérieures en ordres politiques stables a révélé les limites stratégiques du « state-building » unilatéral, favorisant parfois les mutations de la menace djihadiste vers de nouveaux foyers.

Cette situation révèle que la lutte contre le terrorisme islamiste ne peut s'affranchir du consentement des opinions publiques locales ni d'alliances régionales solides pour assécher les bases arrières de l'extrémisme. Face à une menace désormais diffuse, opportuniste et atomisée, l'Occident ne peut plus se contenter de victoires tactiques : il doit réajuster périodiquement ses doctrines pour concilier fermeté intérieure et diplomatie multilatérale ciblée.

Ce quart de siècle d'expérience américaine offre ainsi un cadre d'enseignements indispensable pour concevoir la stratégie que la France et l'Europe devront déployer lors de la prochaine décennie.

Par **Matthieu Hocque**, Directeur Général du Millénaire
Thibault Arondel, Analyste international au Millénaire

Crédit photo : [911: President George W. Bush and Address to the Nation, 09/11/2001](#), de The U.S. National Archives, via NARA and Divids Public Domain Archives, sous licence [Public Domain](#).



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Directeur général : Matthieu HOCQUE

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clément PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Florian GERARD-MERCIER

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*