

N° 720

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail « Sahel »,

Par MM. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT et Gérard LARCHER, *co-présidents*,
MM. Jacques BERTHOU, Alain GOURNAC, Joël GUERRIAU et Rachel MAZUIR

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Gueriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheïava, André Vallini.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RECOMMANDATIONS DU RAPPORT : « SAHEL : POUR UNE APPROCHE GLOBALE » (JUILLET 2013)	9
RAPPEL DES 10 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT : « MALI, COMMENT GAGNER LA PAIX » (AVRIL 2013)	13
INTRODUCTION	15
REMARQUES PRÉLIMINAIRES	17
RAPPEL DES PRINCIPAUX FAITS INTERVENUS DEPUIS LE PRÉCÉDENT RAPPORT « MALI : COMMENT GAGNER LA PAIX » ? (23 AVRIL 2013)	21
I. LA STABILISATION RELATIVE DU MALI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER L'URGENCE À TRAITER LES RACINES PROFONDES DE LA CRISE	23
A. LA DIMINUTION DE LA MENACE TERRORISTE SE MATÉRIALISE PAR LE TRANSFERT D'AUTORITÉ À LA MINUSMA AU 1^{ER} JUILLET	23
1. <i>Le Conseil de sécurité de l'ONU a confirmé la sécurisation du territoire malien en autorisant le déploiement de la MINUSMA</i>	23
a) Un territoire entièrement visité par les forces françaises, où la menace terroriste a significativement diminué	23
b) Le Conseil de sécurité de l'ONU a donné son « feu vert » pour le déploiement de la MINUSMA au 1 ^{er} juillet	28
c) Les freins déjà identifiés pour le déploiement de la MINUSMA n'ont pas tous été levés	29
d) La MINUSMA, un rôle d'appui au processus politique à conforter	30
2. <i>La force « Serval prolongée » restera un élément de sécurisation en dernier recours</i>	30
a) Le désengagement relatif des forces françaises ira plus lentement qu'annoncé initialement	30
b) Des conditions d'appel à « Serval prolongé » (ou « Groupement désert ») qui garantissent l'autonomie de décision française	31
3. <i>Des menaces qui n'ont pas toutes disparu</i>	32
a) Les menaces résiduelles sur le sol malien	32
b) Le MUJAO, un ennemi initialement sous-estimé ?	33
c) L'internationalisation du risque terroriste	34
4. <i>La reconstruction des forces armées maliennes a commencé avec la mission de formation EUTM Mali</i>	35
B. DES AVANCÉES DU PROCESSUS POLITIQUE SONT PERCEPTIBLES	37
1. <i>Une situation favorable pour l'organisation des élections présidentielles</i>	37
a) Le décalage de calendrier, inévitable, est limité et consensuel	37
b) Des obstacles demeurent mais ne sont pas infranchissables	38
(1) La saison des pluies et le ramadan n'empêcheront pas le vote	38
(2) Les déplacés et les réfugiés pourront voter	39
(3) La question du financement est partiellement résolue	39

c) L'engagement de la communauté internationale pour le bon déroulement de l'élection présidentielle	40
d) Le redéploiement partiel des forces de sécurité à Gao et Tombouctou devrait permettre un vote dans de bonnes conditions	40
e) L'Accord préliminaire du 18 juin a prévu les modalités du vote à Kidal	41
2. <i>Un vrai doute en ce qui concerne le taux de participation électorale</i>	41
3. <i>Un effort à poursuivre jusqu'aux élections législatives</i>	42
C. LES PREMIERS PAS DE LA RÉCONCILIATION ONT ÉTÉ FAITS	43
1. <i>La reprise de la médiation régionale</i>	43
a) Une communauté internationale et des organisations régionales très mobilisées.....	43
b) L'affichage d'une certaine « bonne volonté » malienne de part et d'autre.....	44
(1) Les mots attendus ont été prononcés par les autorités maliennes.....	44
(2) La recomposition des groupes Touaregs s'est faite autour d'un agenda ouvrant la voie à la négociation	44
(3) Les difficultés persistantes pour arriver à un accord sur le vote à Kidal, devenu l'épicentre de la réconciliation, ont été levées	45
2. <i>...n'a pas empêché la montée d'une tension pouvant déboucher sur un risque d'affrontements</i>	46
D. UN RÈGLEMENT DANS LE LONG TERME DES RACINES DE LA CRISE DEMEURE NÉCESSAIRE	47
1. <i>La recherche d'une solution durable pour le Nord est encore embryonnaire</i>	47
a) La commission « Dialogue et réconciliation » ne pourra vraiment travailler – au mieux- qu'après la présidentielle	47
b) La réconciliation n'est pas un enjeu de la campagne électorale, l'abcès de fixation de Kidal ayant servi d'exutoire aux tensions maliennes	48
c) Les enjeux de fond ne sont pas aujourd'hui réglés : décentralisation, développement, représentation des communautés du Nord.....	50
d) Les promesses de l'accord du 18 juin restent à concrétiser	54
2. <i>La reconstruction de l'État malien sera une œuvre de longue haleine</i>	54
a) La reconstruction de l'armée malienne dépasse l'horizon d'EUTM Mali	54
b) L'influence néfaste de la junte est toujours une hypothèque	55
c) La question de la « reconstruction » des forces de sécurité et de la justice reste entière.....	56
d) Les services de base à la population ne se réinstallent que lentement	57
3. <i>La lutte contre l'impunité en matière d'exactions n'apparaît pas vraiment comme une priorité de la réconciliation</i>	58
II. LE SAHEL RESTERA UNE RÉGION INSTABLE OÙ LES INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ FRANÇAIS ET EUROPÉENS SERONT MENACÉS	61
A. LE SAHEL EST AUJOURD'HUI EN MARGE DU DÉCOLLAGE AFRICAIN	61
1. <i>Une région qui partage les maux de l'Afrique mais pas encore ses succès</i>	61
a) Une explosion démographique qui fait figure de « bombe à retardement »	61
(1) Une région en forte croissance démographique sur un continent, l'Afrique, demain le plus peuplé.....	61
(2) L'exemple de la démographie au Niger, record mondial de la fécondité	61
(3) La démographie : un sujet sensible dans des sociétés conservatrices travaillées par le fondamentalisme	62
b) Une pauvreté persistante et des tensions intercommunautaires.....	63
(1) Des pays aux derniers rangs mondiaux en termes de revenu et de développement humain	63
(2) Des mosaïques communautaires, religieuses et linguistiques, parfois source de tensions.....	64

(3) Un manque d'infrastructures et de services à la population qui a fait le lit de la radicalisation rampante de ces sociétés	66
c) Une déstructuration pastorale et agricole qui n'offre plus de barrière au développement des trafics	67
d) Une situation humanitaire déjà dramatique, encore aggravée par l'insécurité	68
e) Des dynamiques désormais perturbées : l'exemple des migrations inter-sahéliennes	70
2. <i>Des ressources naturelles de plus en plus convoitées qui ne suffisent pas à faire reculer la pauvreté, au sein d'un continent pourtant en plein essor</i>	70
a) Des ressources naturelles de plus en plus convoitées... ..	70
b) ..mais qui ne permettent pas de prédire pour autant une éradication de la pauvreté	73
c) Une région en marge du développement dans un continent pourtant en plein décollage économique	74
B. LE CENTRE DE GRAVITÉ DU TERRORISME AU SAHEL SE DÉPLACE VERS LA LIBYE	75
1. <i>Des foyers terroristes (Mali, Nigéria) qui diffusent dans un espace de plus en plus vaste</i>	75
a) Le Mali, ancien sanctuaire terroriste au cœur d'un vaste espace aux frontières difficiles à contrôler	75
b) Le Nigéria, géant de l'Afrique, menacé par « l'ombre de Boko Haram »	76
2. <i>La Libye fragmentée, futur sanctuaire terroriste et lieu d'un inquiétant « couplage » entre Sahel, Maghreb, Mashrek et Moyen-Orient ?</i>	78
a) La chute du régime de Kadhafi : la fin d'une politique extérieure active au Sahel	79
(1) Une société fragmentaire, un régime sans État	79
(2) La fin d'une politique extérieure très active au Sahel	80
b) La révolution n'a pas débouché sur la mise en place d'institutions solides	81
(1) Une transition politique bloquée ?	81
(2) La loi d'exclusion, « coup d'état rampant » et signe d'une radicalisation « islamiste » ?	82
(3) Des capacités productives altérées	84
(4) Le spectre d'un éclatement libyen	85
c) Le « chaos » sécuritaire fait de la Libye un refuge idéal pour les terroristes	87
(1) Un système éclaté de milices dont toutes n'ont pas fait allégeance au nouveau pouvoir	87
(2) Une incapacité des autorités libyennes à assurer la sécurité dans un contexte d'attentats contre les intérêts occidentaux	90
(3) Une configuration libyenne propice à une implantation potentielle d'AQMI	92
(4) La Libye, potentielle plaque tournante articulant crises malienne et syrienne	95
d) Des réponses pour l'heure inefficaces, faute de volonté ou d'interlocuteurs sur lesquels s'appuyer	96
(1) La mission d'appui des Nations unies, la MANUL	96
(2) Le processus de la « Conférence de Paris » et son suivi	96
(3) La mission d'assistance pour le contrôle aux frontières de l'Union européenne, EUBAM Libye	97
(4) Des coopérations régionales balbutiantes	98
(5) Une coopération envisagée avec l'OTAN ?	99
3. <i>Des pays fragilisés par ces ondes de chocs multiples : Niger, Mauritanie, Tchad, Tunisie</i>	100
a) Le Niger subit de plein fouet les crises à ses confins	100
b) La Mauritanie n'est pas indemne des répercussions des crises à ses frontières	104
c) Le Tchad, qui s'est montré un allié militaire de premier poids au Mali, pourrait lui aussi être ciblé par le terrorisme	105
d) La Tunisie face à l'enracinement salafiste	106

C. TERRORISME, TRAFICS ET PIRATERIE, TROIS MENACES LIÉES À DIMENSION RÉGIONALE	107
1. <i>L'explosion des trafics élève mécaniquement le niveau de violence dans toute la région</i>	107
a) L'arrivée de la cocaïne dans les années 2000, un choc pour le Sahel	107
b) Les trafics de cannabis, d'armes et de migrants conservent leur potentiel déstabilisateur	109
2. <i>La montée de la criminalité dans le golfe de Guinée entrave la « maritimisation » de l'Afrique de l'Ouest</i>	112
D. LES NOMBREUX INTÉRÊTS FRANÇAIS COMME EUROPÉENS FONT DE CETTE ZONE UNE PRIORITÉ	115
1. <i>Une menace longtemps sous-estimée, désormais bien identifiée</i>	115
a) Les Livres blancs de 2008 comme de 2013 n'ont pas suffisamment mis l'accent sur la menace sahélienne.....	115
b) La France puis l'Union européenne ont mis en place des « Stratégies Sahel » qui demandent à être confortées	117
c) Une prise de conscience tardive, concrétisée par une inflexion de la pratique en matière de versement de rançons d'otages	117
2. <i>Des communautés françaises nombreuses et exposées</i>	119
3. <i>Des implantations diplomatiques et des sites d'intérêt majeur à protéger</i>	121
a) Les signaux d'alerte sont à prendre au sérieux	121
b) Les moyens insuffisants de la sécurité diplomatique.....	122
c) ...demandent à être renforcés et consolidés.....	125
4. <i>Des répercussions possibles sur notre sécurité intérieure</i>	127
III. NOTRE APPROCHE DOIT ÊTRE GLOBALE ET RÉGIONALE ET VISER À UNE STABILISATION DE LONG TERME	131
A. UNE APPROCHE GLOBALE ET EUROPÉENNE EST INDISPENSABLE	131
1. <i>Notre réponse doit inclure sécurité, gouvernance et développement</i>	131
a) Le difficile impératif d'une « approche globale »	131
b) Les généreuses promesses de la Conférence du 15 mai n'effacent pas les trois « péchés originels » dont souffre l'aide au développement	133
(1) Notre méthode est-elle la bonne ?.....	133
(a) <i>Où sont passés les milliards engloutis pour le développement du Sahel ?</i>	133
(b) <i>Faut-il aider le Mali ou le Sahel ?</i>	134
(c) <i>Comment faire de l'aide un levier du changement ?</i>	134
(2) Un défi de la coordination qui reste encore à relever pour 3,2 milliards d'euros de promesses de dons	138
(a) <i>L'Union européenne est toujours le premier bailleur de fonds au Sahel</i>	138
(b) <i>Le défi titanesque de la coordination des bailleurs ne semble pas encore gagné</i>	139
c) L'aspect économique ne doit pas être oublié	142
2. <i>Une approche commune aux pays européens est indispensable</i>	144
a) Serval, révélateur des faiblesses de l'Europe de la défense	144
(1) Un soutien avant tout bilatéral des Européens, loin derrière l'appui américain ou canadien	144
(2) Des synergies et des complémentarités à trouver entre États membres	146
b) La question du partage de l'effort entre Européens reste posée	147
(1) Vers un surcoût OPEX français supérieur à un milliard d'euros en 2013, dont la moitié pour Serval ?.....	147
(2) Quels progrès dans le cadre de la directive sur la protection consulaire des Européens ?.....	148
c) L'Europe : un acteur à mobiliser pleinement sur le plan des capacités civiles et de la gouvernance.....	149

B. COMMENT ASSURER LA SÉCURITÉ AU SAHEL ?	152
1. <i>Un empiement d'initiatives de sécurité qui n'ont pas démontré leur efficacité</i>	152
a) De l'« Architecture africaine de sécurité » de l'Union africaine à la « Force d'intervention rapide ».....	152
b) Les structures et organisations conjointes aux pays sahéliens se sont révélées inefficaces.....	153
2. <i>Relancer la coopération régionale sur la sécurité</i>	156
3. <i>L'Algérie, un partenaire incontournable pour assurer la sécurité au Sahel</i>	158
a) Une expérience irremplaçable de la lutte contre le terrorisme	158
b) Une nouvelle page à écrire dans nos relations avec l'Algérie	160
c) Un facteur potentiel de stabilisation du Sahel, dans les limites autorisées par la Constitution algérienne	161
C. UNE PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE EN AFRIQUE D'ABORD AU SERVICE DES AFRICAINS.....	164
1. <i>Des points d'appuis irremplaçables pour protéger nos intérêts de sécurité, qui sont aussi ceux des Africains et des Européens</i>	164
a) Une présence qui conditionne réactivité, proportionnalité et autonomie de la réaction.....	164
b) Passer d'un réseau hérité des interventions passées à l'affirmation assumée d'une protection des intérêts de sécurité de la France, des États du champ et des pays européens eux-mêmes.....	166
2. <i>Un pilotage politique de notre dispositif militaire en Afrique est nécessaire et doit reposer sur des principes clairs</i>	169
a) Un pilotage politique de haut niveau est nécessaire	169
(1) Les deux paradigmes de notre présence militaire en Afrique (européanisation - africanisation) n'ont, pour le moment, pas montré leur pertinence	170
(2) Les forces pré positionnées en Afrique, un rétrécissement programmé dans le Livre blanc de 2008, un « angle mort » du Livre blanc de 2013	171
(3) Une attrition de la coopération structurelle en contradiction avec la volonté de développement de capacités africaines de sécurité.....	173
b) Deux principes doivent guider nos décisions.....	174
(1) Premier principe : mieux coller à nos intérêts stratégiques	174
(2) Deuxième principe : appuyer par un dispositif global de présence la montée en puissance des architectures de sécurité régionales	175
(3) Tentative de redéfinition de la présence militaire française en Afrique	176
D. QUELLE COHÉRENCE FACE À LA MONTÉE DU TERRORISME ISLAMISTE ?.....	178
1. <i>L'islamisme radical se développe désormais du Moyen-Orient à l'Afrique de l'Ouest, en passant par le Sahel et le Maghreb ; il est susceptible de nourrir le terrorisme djihadiste</i>	178
a) La radicalisation islamiste en Afrique sub-saharienne : un phénomène ancien, une prise de conscience récente	178
b) Le rôle ambigu de certaines associations caritatives du Golfe	180
2. <i>Un problème à penser globalement, pour lui apporter des réponses cohérentes</i>	182
CONCLUSION	185
EXAMEN EN COMMISSION	186
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	188

RECOMMANDATIONS DU RAPPORT : « SAHEL : POUR UNE APPROCHE GLOBALE » (JUILLET 2013)

① Recommandations au gouvernement français concernant le Mali

L'accord de Ouagadougou est un pas positif. Il en faut d'autres. La France doit peser de tout son poids pour que **la deuxième phase de la réconciliation**, la plus importante, soit réellement abordée par le nouveau Président et le gouvernement qui sortiront des urnes en août. Le futur Président ou le futur Premier ministre doivent être incités à se rendre, avec des représentants de la communauté internationale, à Kidal, pour lancer solennellement cette deuxième phase, qui doit porter au minimum sur : le **partage** des ressources budgétaires et d'aide au développement, la **décentralisation** et la création d'une **assemblée législative** représentant les collectivités territoriales, l'**intégration** politique et sociale des minorités, le **développement** des infrastructures et des services à la population au Nord du pays ;

La France doit faciliter le travail d'investigation de la Cour pénale internationale et appuyer fortement **la mise en place de la Commission d'enquête internationale** sur les crimes de guerre prévue par l'accord du 18 juin ;

L'ONU doit être incitée à contribuer concrètement à la **sécurisation du scrutin présidentiel malien**, comme prévu dans le mandat robuste de la MINUSMA. **Le contingent de la MINUSMA doit être renforcé à Kidal** ;

Compte tenu des délais d'organisation nécessaires pour tenir le scrutin dans de bonnes conditions, les élections législatives pourraient avoir lieu **à l'automne**. En tout état de cause, elles doivent avoir lieu **avant la fin de l'année 2013** ;

② Recommandations au gouvernement français concernant la région sahélienne

. Sur la protection des ressortissants et implantations français :

Le **plan de sécurisation** de nos implantations diplomatiques doit être mis en œuvre sans tarder (4,6 millions de crédits dès 2013, 20 millions d'euros en 2014) et devrait, en bonne logique, ne pas être conditionné aux aléas des cessions du patrimoine immobilier du Quai d'Orsay ni reposer, pour son financement, sur des produits de cession, au risque de phagocytter encore davantage les crédits d'entretien lourd ;

Le Ministère des Affaires étrangères doit renforcer ses actions de sensibilisation, à l'attention de ses personnels mais aussi des entreprises et des candidats à l'expatriation dans les zones à risque, pour développer une « **culture de la sureté** » ;

. Sur la Libye : Face à la menace avérée, vos rapporteurs ne peuvent qu'encourager le gouvernement à **relocaliser au plus vite l'ensemble des services de l'Ambassade de France à Tripoli** et des logements de ses personnels et à les regrouper sur un site sécurisé ;

Notre niveau de connaissance de l'évolution de la situation en Libye doit être **amélioré**, de même que notre **compréhension fine des évolutions** qui s'y observent, à tous les niveaux : SGDSN, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur, think tanks, recherche académique, Parlement... L'idée d'un **événement international de haut niveau sur la Libye** doit être soutenue ;

Notre **couverture** de ces zones (Fezzan, Cyrénaïque en particulier) est aujourd'hui imparfaite ; les efforts en cours pour l'améliorer (drones, forces spéciales, renseignement...) **doivent être redoublés**, en collaboration avec nos principaux alliés et les États de la région ;

. *Sur la sécurité régionale à l'échelle du Sahel* : Le renforcement de nos capacités **d'observation** (drones) de **renseignement** et de **forces spéciales** prévu dans le Livre blanc doit nous permettre de **renforcer rapidement nos moyens** sur les points névralgiques que sont le Nord Niger et le Sud Libye, en liaison avec nos alliés Américains, Canadiens et Britanniques ;

La France pourrait être co-organisatrice, avec un think tank africain, d'un **forum africain, qui se tiendrait en Afrique de l'ouest**, (symétrique du dialogue de *Shangri-La* pour l'Asie), sur la lutte contre la **"route de la drogue" en Afrique de l'Ouest et au Sahel**. L'idée est d'enclencher un dialogue régional et de proposer des mesures concrètes pour endiguer ce phénomène endémique, associant notamment des États riverains **des deux côtés de l'Atlantique** ;

Le dialogue constructif avec **l'Algérie** doit être intensifié et renforcé car il peut donner des résultats tangibles dans au moins trois domaines cruciaux : la **formation** des armées des pays riverains, le partage de **renseignement**, le contrôle des **frontières** ;

③ Recommandations au Gouvernement français concernant la politique de développement

Il faut passer des intentions (Livres blancs de 2008 et 2013...) **aux actes** (procédures, comité interministériel...) en matière de mise en œuvre d'une « **approche globale** » pour la **gestion des crises**. Cela doit être l'occasion de définir, notamment, des procédures budgétaires et comptables permettant à la France de répondre rapidement aux « demandes d'attribution de prestations » de la part des Nations Unies ;

Nous ne devons pas faire l'impasse sur l'évaluation des raisons de **l'échec de 50 ans de coopération au développement au Sahel**. Il faut prendre en compte le **Sahel** (et non le seul Mali) pour impulser le développement économique ;

Au Mali, le versement de notre aide au développement doit être **subordonné** non seulement à la reprise du processus électoral mais surtout aux progrès de la **réconciliation** inter-malienne après les élections présidentielles ;

La France doit soutenir, au titre du renforcement de la gouvernance financière, la **consolidation des moyens du Vérificateur général** ;

Il faut donner une **priorité claire au développement du Nord** du Mali pour éteindre durablement les causes d'une crise malienne récurrente depuis un demi-siècle ;

④ Recommandations au Gouvernement français concernant la politique de sécurité et de défense

Sur le plan de la sécurité intérieure, deux phénomènes sont à suivre très attentivement : 1) l'appel d'air vers la Syrie, qui concernerait **de l'ordre de 100 à 150 Français « djihadistes »**, et les conséquences de leur futur retour au pays ; 2) la banalisation, sur notre territoire, des trajectoires du type : radicalisation progressive, puis passage –imprévisible- à l'acte, sous l'effet d'une rencontre, **à la faveur d'une conversion**, ou tout simplement via un endoctrinement par Internet ;

Sur le plan de la défense, **nous ne devons pas réduire notre présence militaire** en Afrique, mais peut être **mettre de la clarté dans les concepts s'agissant de nos « points d'appui »** (forces de souveraineté, forces pré positionnées, OPEX), pour se conformer à nos intérêts stratégiques et, en étroite coopération avec l'ONU, seule source de la légitimité et de la légalité internationale, avec l'Union Africaine et les organisations régionales comme la CEDEAO, et dans le respect de la souveraineté des États concernés, pour briser ainsi l'image (fausse) d'un réseau hérité des interventions passées ;

Il ne faut **pas rétrécir** aveuglément notre dispositif militaire en Afrique, ni notre coopération structurelle, mais profiter du nouveau contexte créé par Serval pour **déplacer, en accord avec les États concernés, vers le Nord et l'Ouest** le centre de gravité de nos implantations militaires en Afrique, renforcer notre stratégie d'accès (**autour d'un port en eau profonde comme Abidjan par exemple**) et nous appuyer sur des échelons « légers » en **nénuphars** autour des zones de crise, si les États concernés le souhaitent (bande sahélo-saharienne : Mali, Tchad, Niger, voire Burkina Faso). Parallèlement, il faut mieux articuler la présence française avec les échelons régionaux des forces africaines, avec **deux pôles dédiés à la coopération**, respectivement à Dakar (CEDEAO) et, sur le même format, à Libreville (CEEAC), qui aideront à la montée en puissance de la « force d'intervention rapide » et de la « force régionale en attente » africaine. **La défense de l'Afrique par les Africains eux-mêmes doit rester notre objectif ultime.**

Nous devrions mettre à profit la réunion des chefs d'État africains lors du **sommet du 7 décembre** prochain pour faire avancer la réflexion commune sur ce dispositif rénové. Rien ne doit se faire sans les Africains. La présence française doit préparer une relève efficace par des unités opérationnelles africaines ;

⑤ Suggestions au Gouvernement français concernant l'agenda européen et international

. *Au niveau européen* : La « **stratégie Sahel** » de l'Union européenne mériterait d'être **relancée et centrée sur de nouveaux territoires sensibles**, tels que le Niger ou la Libye. Les **États-Unis restent aujourd'hui notre principal soutien au Mali et au Sahel**, il faut y engager davantage les Européens ;

Symétrique d'Atalante, il faut réfléchir à une **opération européenne de lutte contre la piraterie** dans le Golfe de Guinée ;

La France doit continuer à **sensibiliser** ses partenaires européens sur la montée des risques au Sahel (Nigéria, Niger, Libye...) ;

L'Union européenne doit être convaincue qu'elle a, dans son intérêt même, un rôle à jouer : une mission européenne d'observation électorale pourrait être envisagée pour les **élections législatives maliennes**, comme c'est déjà le cas pour les présidentielles. La mission EUCAP Niger pourrait être **étendue au moins au Mali**, voire à la Libye (sous réserve de faisabilité). La mission **EUBAM Libye** devrait être consolidée voire considérée dans une approche régionale (coopération avec le Niger, le Tchad voire l'Algérie, par exemple). Le **mandat** de la mission EUTM Mali devrait être prolongé et son volume recalibré, sous réserve d'une évaluation des résultats produits par la formation des premiers bataillons ;

. *Au niveau international* : La France doit prendre l'initiative d'organiser, avec les Nations Unies –et sans doute en collaboration avec nos partenaires britanniques et italiens– un **événement de haut niveau en marge de la prochaine assemblée générale de l'ONU** pour sensibiliser la communauté internationale au problème libyen, comme ce fut le cas pour le Mali en septembre 2012. **Car le problème est vraisemblablement devant nous ;**

Les initiatives engagées par la CEDEAO pour limiter les potentielles **interférences de la junte malienne dans le processus électoral** doivent être menées à bien, si possible avant l'élection présidentielle ;

© Suggestions au gouvernement français s'agissant de la montée de l'islamisme radical en Afrique de l'Ouest :

Nous devons prendre conscience de **la montée de l'islamisme radical qui s'opère insidieusement en Afrique de l'Ouest**. En particulier, **la question de la scolarisation des enfants** dans des médersas fondamentalistes et de l'action des **organisations se présentant comme caritatives de certains pays du Golfe** doivent faire l'objet d'un suivi attentif. Le soutien à l'éducation francophone et laïque doit être un des axes forts de notre politique de développement. Le succès de celui-ci contribuera à assurer le respect des valeurs républicaines affirmées par les États africains ;

Une **vision d'ensemble** est nécessaire sur notre position face au développement du terrorisme et du radicalisme islamiste : il faut introduire de la cohérence, dans notre approche, et approfondir nos analyses sur les changements politiques dans le monde arabo-musulman.

RAPPEL DES 10 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT : « MALI, COMMENT GAGNER LA PAIX¹ » (AVRIL 2013)

1- Le premier risque aujourd'hui serait **l'enlèvement du processus politique** malien, « *scénario catastrophe* ». Il faut aller aux élections, au moins présidentielles, dans les meilleures conditions possibles, d'ici fin juillet, quitte à « découpler » les législatives. Le deuxième risque est celui d'une absence de **réconciliation** qui obèrerait la refondation démocratique du Mali ;

2- Le zèle des autorités maliennes à promouvoir une véritable réconciliation n'est pas totalement avéré, surtout en période électorale. La **lutte contre l'impunité** et le **dialogue** avec le Nord sont pourtant les deux piliers pour refonder le pacte national malien. La commission « *Dialogue et réconciliation* » doit commencer à travailler. Il faut dépasser la « tentation du déni » et entamer le dialogue. La question de Kidal et celle du massacre d'Aguelhok sont deux abcès de fixation qui doivent recevoir un traitement particulier ;

3- L'État malien est à reconstruire : armée, forces de sécurité, justice, et, au Nord, administration. De cet effort, ce pays n'a pas les moyens sans l'aide de la communauté internationale, il faut en tenir compte pour la conférence du 15 mai ;

4- Les facteurs de fragilité qui ont conduit à l'effondrement du Mali sont partagés par plusieurs États de la région. La réflexion pour lutter contre les défis de long terme doit engager l'Union européenne, **englober l'ensemble du Sahel** et s'attaquer aux causes **structurelles** (sous-développement économique, explosion de la démographie, trafics en tous genre, notamment cocaïne, problèmes de gouvernance ...). Faute de quoi les forces de décomposition reprendront le dessus ;

5- Le Conseil européen de décembre 2013, consacré à la défense, devra poser la question de la volonté politique, dans la mesure où la solidarité européenne s'est trouvée « cantonnée » à la formation de l'armée malienne (outre un soutien bilatéral de certains alliés). Pour l'heure, la question du **partage de l'effort**, notamment financier, se pose, pour la prise en charge des intérêts stratégiques européens en Afrique de l'Ouest ;

6- L'aide au développement, enjeu de la Conférence du 15 mai, pose quatre défis : la nécessité d'une approche **globale**, la **coordination** des bailleurs, la capacité **d'absorption** des Maliens et **l'équilibre** politique entre développement au nord et au sud du Mali ;

7- Serval, qui a démontré les capacités opérationnelles de nos forces armées, a aussi montré les limites de notre appareil de défense, **aujourd'hui préservé d'arbitrages budgétaires potentiellement dévastateurs** et d'un déclassement stratégique **par les déclarations du Président de la République (tendant à maintenir au niveau de 2013 le budget de la défense en 2014, soit 31,4 milliards d'euros)** ;

8- Une réflexion complémentaire doit être lancée sur **nos points d'appui en Afrique** : le Livre blanc de 2008 programmait un rétrécissement qui n'aurait pas permis, s'il avait été totalement mis en œuvre, d'intervenir au Mali dans les mêmes conditions. Cet enjeu sera-t-il pleinement traité dans le Livre blanc de 2013 ? Comment maintenir notre empreinte et **résister à la tentation du « hors sol »** ? Faut-il rééquilibrer vers l'ouest le centre de gravité de nos points d'appui ? Il faut réfléchir à notre politique africaine de sécurité, reformulée autour de deux paradigmes : l'eupéanisation et l'africanisation, qui n'ont pas démontré, en l'espèce, leur solidité ;

¹ Rapport n°513, Sénat, 2012-2013, disponible sur : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-513-notice.html>

9- Les **architectures de sécurité régionales** n'ont pas été en mesure de faire face à la menace. Une réflexion doit être menée sur le renforcement de la « force africaine en attente », et sur une association de **l'Algérie**, État central pour la résolution de toute crise sécuritaire dans la région sahélienne. Rien ne pourra se faire sans l'Algérie, grande puissance militaire forte d'une armée de 300 000 soldats, qui connaît le terrorisme pour l'avoir subi pendant « les années de plomb » au prix de plus de 100 000 morts ; l'Algérie avec laquelle nous avons décidé d'écrire « *une nouvelle page de notre Histoire* » (déclaration du Président de la République à Alger le 21 décembre 2012), et dont les positions ont favorablement évolué depuis l'engagement de l'opération Serval et l'attentat de Tiguentourine près d'In Amenas ;

10-Il semble de plus en plus s'opérer un « **couplage** », via la contagion du terrorisme et du radicalisme religieux, entre Maghreb, Machrek, Moyen-Orient et Afrique sub-saharienne. Une **vision d'ensemble** est nécessaire : il faut introduire de la cohérence, dans notre approche, face au continuum que peut représenter, dans une certaine mesure, l'islamisme politique, les différents courants salafistes et le « djihadisme » armé, (entendu comme l'action des groupes terroristes), dressé contre nos intérêts. Au djihadisme armé, il ne peut être répondu qu'au plan militaire, où il se place lui-même. Pour le reste, il faut distinguer entre l'islam et l'islam politique, qui détourne la religion à des fins politiques, pour bâtir un modèle de société où les valeurs républicaines (alternance démocratique, égalité hommes-femmes, etc...) ne trouvent pas forcément leur compte. Il est indispensable d'approfondir nos analyses sur les changements politiques dans le monde arabo-musulman.

« *Nous n'en avons pas terminé avec le terrorisme au Sahel.* »

François Hollande, 31 mai 2013

Mesdames, Messieurs,

Le 11 janvier dernier, le Président de la République décidait d'intervenir au Mali. Le Parlement a apporté son soutien quasi-unanime à cette intervention. Après les **brillants résultats militaires** enregistrés par nos forces armées, notre **diplomatie**, par sa présence influente dans toutes les grandes organisations internationales et régionales (à l'ONU, à l'Union Africaine, en réponse à son invitation, auprès de la CEDEAO, au sein de l'Union européenne...) a su contribuer à **une issue politique favorable**, à ce jour, à la crise.

Il faut les en féliciter.

En avril, pour préparer le vote d'autorisation du Parlement de la prolongation de l'intervention armée française au Mali, le groupe de travail « Sahel » de la commission des affaires étrangères du Sénat a déjà publié un premier rapport : « *Mali : comment gagner la paix¹ ?* ». Ce rapport, se situant dans le cadre du débat exigé par l'article 35 de notre Constitution au-delà de quatre mois d'intervention de nos forces armées à l'étranger, bien qu'essentiellement centré sur la situation du Mali et sur l'intervention Serval, comportait déjà un certain nombre d'analyses et de préconisations à dimension régionale.

Ses principales analyses et recommandations n'ont pas été démenties par les faits et restent, pour la plupart, d'actualité. En particulier : au Mali, le premier risque demeure **l'enlèvement du processus politique malien**, « scénario catastrophe ». Comme il était déjà écrit en avril : « *Il faut aller aux élections, au moins présidentielles, dans les meilleures conditions possibles, d'ici fin juillet.* » Le deuxième risque est celui « *d'une absence de réconciliation qui obèrerait la refondation démocratique du Mali* ».

¹ N°513, Sénat, 2012-2013 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-513-notice.html>

Sur ces points, ces propos semblent, rétrospectivement, presque prémonitoires. A tout le moins peut-on espérer qu'ils auront contribué à une certaine prise de conscience.

Il semble aujourd'hui utile de compléter le tableau –réaliste et sans complaisance- brossé en avril, par une **analyse plus régionale**.

Notre conviction est en effet que **la menace n'a pas disparu au Sahel**. Comme le Président de la République vient de l'affirmer¹ : « *Nous n'en avons pas terminé avec le terrorisme au Sahel* ». Les reins d'AQMI ont sans doute été brisés au Nord Mali, mais beaucoup des racines profondes de la crise malienne restent à traiter.

Bien plus, **d'autres foyers terroristes** diffusent aujourd'hui, toujours plus largement, et déstabilisent encore davantage une région déjà fragile, qu'il s'agisse par exemple de l'inquiétante déstabilisation libyenne ou de l'emprise croissante de Boko Haram au Nigéria.

L'enjeu est tout simplement que le « scénario malien » ne se reproduise pas, demain, dans une autre « zone molle » où les défaillances des États auraient ouvert la voie à un nouvel enkystement terroriste.

La France a des intérêts dans la bande-sahélo saharienne, au premier rang desquels de nombreux ressortissants, tant dans cette région que dans les pays voisins, qu'il s'agisse de l'Afrique de l'Ouest ou du Maghreb. Il ne faudrait pas laisser proliférer, au cœur du Sahel, un cancer qui viendrait ensuite diffuser alentour et **opérer un « couplage » des menaces**. Dans ce scénario repoussoir, terrorisme, drogue et piraterie s'entretiendraient mutuellement en élargissant sans cesse leur rayon d'action.

Le Sahel nous concerne aussi, nous Français et Européens, et pas seulement les populations qui y vivent : des menaces existent aux portes de l'Europe qui visent directement nos intérêts.

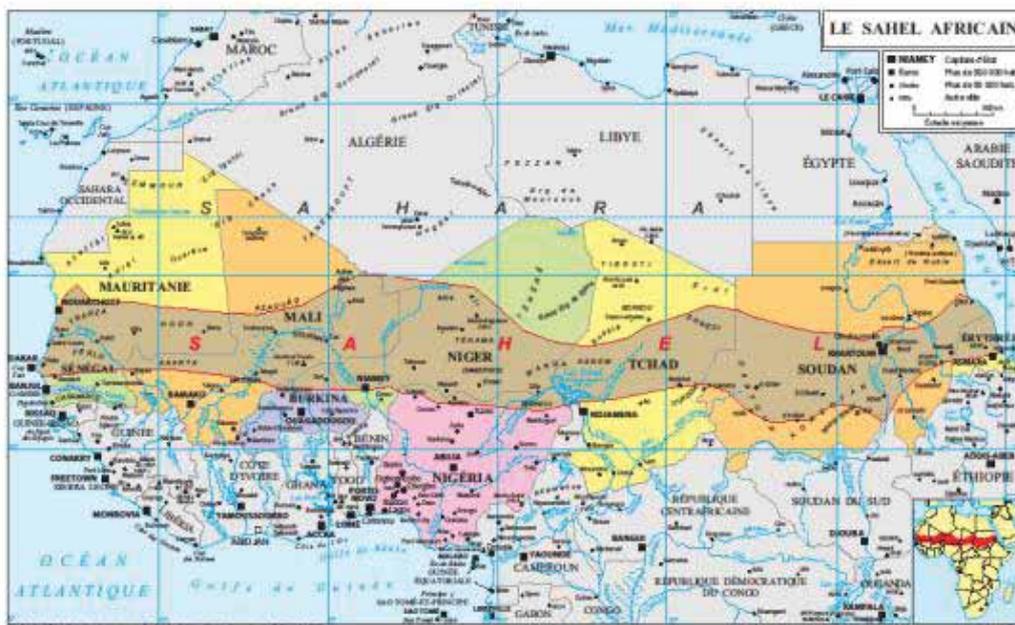
L'urgence est aujourd'hui à une **action globale** (gouvernance, sécurité, développement..) **à dimension régionale**. Le rapport formule à cet égard des recommandations précises, dans la perspective des décisions qui devront sans nul doute être prises dans les semaines et mois à venir. Il appelle aussi à penser globalement la montée du fondamentalisme, pour lui apporter des réponses plus cohérentes.

¹ Interview du 31 mai 2013

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

1- QUELLES FRONTIÈRES POUR LE « SAHEL » ?

Au sens **géographique**, le Sahel est la zone semi-désertique faisant la transition entre le climat désertique et le climat tropical humide. Suivant ce critère, il s'étend de l'Atlantique à la mer Rouge, sur une largeur de 500 à 700 kilomètres, et se distingue¹ tant de la zone des savanes située sur son flanc sud, où les pluies sont suffisantes pour cultiver sans irrigation, que du Sahara situé au Nord où les cultures sont impossibles sans irrigation.



Pour autant, les différentes organisations régionales existantes ou les politiques publiques consacrées à cette région donnent au « Sahel » une géométrie variable suivant les cas.

Ainsi, il est fréquent de déborder vers le Nord pour traiter de la « **bande sahélo-saharienne** », espace de fracture entre le monde arabo-berbère et le monde sub-saharien de l'Afrique noire, notion qui permet notamment d'aborder la question des clivages mais aussi des continuités entre cette région et celle des États sahariens du Maghreb. De même, le nombre des **États** retenus sous l'acception de Sahel fluctue suivant les cas de 3 à 10 : s'il comporte toujours au moins la **Mauritanie, le Mali et le Niger**, comme dans le cas de la stratégie Sahel de l'Union européenne, il englobe parfois le **Sénégal** (comme dans le cas de la Stratégie Sahel française), et,

¹ D'après la définition donnée par Gérard François DUMONT dans « Questions internationales » « le Sahel en crises », novembre 2012

souvent, le **Burkina Faso** et le **Tchad**, voire le **Soudan**. L'expression « pays du champ » regroupe quant à elle **l'Algérie**, le **Mali**, la **Mauritanie** et le **Niger**.

Dans leur récent document stratégique qui est l'équivalent de notre « stratégie Sahel », nos partenaires britanniques ont une notion plus vaste de l'espace à considérer puisque leur réflexion englobe non seulement le Maghreb mais aussi des pays d'Afrique de l'Ouest.

2- QUEL MOT POUR DÉSIGNER LES « GROUPES TERRORISTES » ?

« Islamistes », « islamistes radicaux », « djihadistes », « terroristes » : de quel vocable faut-il désigner nos ennemis ?

Très vite, le ministère des Affaires étrangères a été conduit à préférer le terme de « **groupes terroristes** » ou « **terroristes** », et ce essentiellement pour éviter les contresens qui pouvaient être faits par certains média de langue arabe qui, traduisant « islamistes » par « musulmans », dénaturaient ainsi complètement les propos tenus. De même, le ministère des Affaires étrangères a été conduit à rejeter l'emploi du terme « djihadiste » pour ne pas entraîner de confusion avec le « djihad » intérieur en tant qu'effort sur soi-même pour atteindre le perfectionnement moral ou religieux, tel qu'il est prôné dans l'islam.

Pour autant, le terme générique de « terrorisme », pour habile qu'il soit, est trompeur, car il ne reflète qu'imparfaitement la réalité à laquelle nous sommes confrontés, puisqu'il occulte un fait indéniable, celui de la radicalisation fondamentaliste d'une partie des sociétés musulmanes qui peut sombrer dans le terrorisme par rejet de l'Occident.

En outre, il peut avoir pour conséquence malencontreuse de donner aux propos de nos responsables politiques des accents néo-conservateurs. Aussi le terme doit-il être utilisé avec discernement, et les mots de « *lutte contre des groupes terroristes* » doivent-ils être préférés à ceux de « *guerre contre le terrorisme* », rappelant par trop la terminologie de l'administration américaine après les attentats du 11 septembre 2001 pour justifier l'invasion de l'Irak ou certaines formes de lutte « contre-insurrectionnelle » en Afghanistan.

Les militaires et le ministère de la défense utilisent quant à eux l'expression « **groupes armés djihadistes** », parfois abrégée en acronyme « **GAD** », qui est sans doute plus spécifique et plus précise, même si elle n'est pas à l'abri de la confusion précitée entre les deux types de « djihad », le djihad en tant qu'effort spirituel sur soi-même, et le « djihad global » qui est une forme bien particulière d'idéologie détournant la religion pour déboucher sur l'action terroriste.

Vos rapporteurs considèrent quant à eux qu'à côté de ces deux termes, les expressions « **islamisme radical** » et « **terrorisme djihadiste** » sont également adaptées pour décrire la réalité à laquelle nous devons faire face. Ces deux notions ne se recoupent pas exactement. Mais il y a une continuité de l'une à l'autre. L'existence d'un **terreau favorable étendu** est bien ce qui rend préoccupant le terrorisme djihadiste, à la différence d'autres formes de terrorisme ne disposant pas d'un puissant soutien dans la population (ainsi des groupes extrémistes comme Action Directe, les Brigades Rouges ou la Bande à Bader, coupées de la classe ouvrière de leur pays, ou des groupes séparatistes minoritaires (FLNC, FLB etc...)).

RAPPEL DES PRINCIPAUX FAITS INTERVENUS DEPUIS LE PRÉCÉDENT RAPPORT « MALI : COMMENT GAGNER LA PAIX » ? (23 AVRIL 2013)

- Avril -

23 avril : attentat contre l'ambassade de France à Tripoli, blessant deux gardes français ;

25 avril : Le Conseil de sécurité autorise une force de 12 600 Casques bleus chargés de stabiliser le Mali. Cette Mission intégrée de l'ONU pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) doit prendre le relais de la MISMA au 1^{er} juillet 2013 ;

29 avril : décès du caporal-chef Stéphane Duval, sixième soldat français tué au Mali.

--Mai--

13 mai : nomination de Tiébélé DRAMÉ comme Conseiller spécial du Président du Mali pour les négociations

15 mai : la Conférence des donateurs à Bruxelles réunit 3,2 milliards d'euros de promesses de dons pour le développement du Mali

17 mai : le président Diocounda TRAORÉ déclare à Paris¹ que "*Le MNLA est constitué de Maliens, de compatriotes à nous auxquels nous avons réservé un traitement différent de celui réservé aux jihadistes, et avec lesquels nous allons dialoguer, discuter*" ;

19 mai : l'Aménokal des Ifoghas Intalla Ag Attaher démissionne du MNLA pour prendre la présidence du Haut Conseil de l'Unité de l'Azawad (HCUA) ; le MIA est dissous ;

23 mai : attentats au Niger simultanément à Agadez et à Arlit, revendiqués par le MUJAO et par Mokhtar Bel Mokhtar ;

27 mai : Le premier tour de l'élection présidentielle au Mali est fixé au 28 juillet et le deuxième tour au 11 août (Conseil des ministres) ;

28 mai : un soldat français est blessé à Kidal par un tir isolé ;

Fin Mai : début des négociations à Ouagadougou entre les groupes armés du Nord du Mali et l'émissaire spécial du Président de la République malienne, Tiébélé DRAMÉ, sous l'égide du médiateur de la CEDEAO, le président burkinabé Blaise COMPAORÉ.

¹ Source : AFP

--Juin--

- 2 juin : au Niger, des détenus, dont certains terroristes, s'évadent de la prison de Niamey ;

- 2 juin : Des habitants de Kidal affirment que des membres du MNLA s'en sont pris aux populations noires pour les "expulser" vers Gao. Le MNLA dément toute "chasse aux Noirs". Plusieurs personnes sont retenues en détention. Le gouvernement malien dénonce une "épuration raciale".

- 5 juin: Des combats sont rapportés, dans la zone d'Anefis, entre des membres du MNLA et l'armée malienne. La France appelle les "*groupes armés*" à "*déposer les armes*", estimant que l'armée malienne a "*vocation à se déployer sur l'ensemble du territoire*". Dans un communiqué, le gouvernement malien fait part de « *sa disponibilité au dialogue pour recouvrer l'unité nationale et l'intégrité du territoire* ». Il assure que « *l'objectif recherché* » par l'offensive de son armée dans le Nord-Est est « *de ramener la paix et la sécurité sur l'ensemble du territoire national, favoriser le retour de l'administration et le bon déroulement* » de la présidentielle « *dans un environnement sécurisé et à la date indiquée* ». De son côté, le vice-président du MNLA affirme être « *disponible aux côtés de la médiation et de la communauté internationale pour discuter* ».

- 8 juin : les négociations reprennent à Ouagadougou en vue d'un accord le 10 juin ; alors que la signature de l'accord est annoncée comme imminente, elle est finalement retardée, du fait de réticences du gouvernement de Bamako ; les négociations reprennent, après des allers retours entre Bamako et Ouagadougou ;

- 18 juin : signature de l' « *Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali* » entre les représentants du gouvernement du Mali, le MNLA et le HCUA ;

- 25 juin : le Conseil de sécurité des Nations unies autorise le déploiement de la MINUSMA au 1^{er} juillet ;

- *Juillet 2013* -

- 1^{er} juillet : transfert d'autorité de Serval et de la MISMA à la MINUSMA, l'opération de maintien de la paix des Nations unies ;

- 28 juillet (prévisionnel) : premier tour de l'élection présidentielle.

I. LA STABILISATION RELATIVE DU MALI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER L'URGENCE À TRAITER LES RACINES PROFONDES DE LA CRISE

A. LA DIMINUTION DE LA MENACE TERRORISTE SE MATÉRIALISE PAR LE TRANSFERT D'AUTORITÉ À LA MINUSMA AU 1^{ER} JUILLET

1. Le Conseil de sécurité de l'ONU a confirmé la sécurisation du territoire malien en autorisant le déploiement de la MINUSMA

a) Un territoire entièrement visité par les forces françaises, où la menace terroriste a significativement diminué

Nous ne reviendrons pas sur les résultats remarquables obtenus par nos forces armées au cours de l'opération Serval, déjà décrites dans le précédent rapport¹, si ce n'est pour rappeler leur **efficace bilan** : près de 600 terroristes et 350 tonnes d'armements neutralisés (dont une bonne partie provenant de l'armée malienne), 150 dépôts logistiques, centres de commandement ou d'entraînement et une centaine de véhicules détruits.

Dans l'Adrar des Ifoghas, nos forces ont combattu, avec les soldats tchadiens, dans des conditions très difficiles, contre un ennemi déterminé et pour qui la vie n'a que peu de valeur, contre des combattants bardés d'explosifs n'hésitant pas à se faire sauter sur des caisses de munitions. C'est une véritable « caverne d'Ali Baba » qu'elles ont démantelée dans la vallée de l'Amétetaï, la forteresse d'Aqmi. Avec une dizaine de chaînes de fabrication d'engins explosifs improvisés, de multiples armes, mais aussi des technologies informatiques et télécom des plus sophistiquées.

Personne ne doute plus aujourd'hui de la **virulence** de la menace qu'abritait le Nord Mali, non plus que de son rythme vertigineux de **prolifération**, désormais enrayé : d'après la plupart des estimations, de 150 combattants estimés en 2007 dans les katibats d'AQMI, leur nombre s'est révélé plus proche, en 2012, de **450**². « *Selon des informations concordantes, environ 3 000 terroristes, appartenant pour l'essentiel aux trois grandes factions, étaient engagés dans les combats. Ansar Dine a pu compter jusqu'à 1 200 hommes* », affirmait le chef d'état-major des armées, l'Amiral Guillaud³.

Nous voulons rendre ici à nouveau hommage aux forces françaises, à nos soldats qui sont engagés en ce moment même au Mali par 50° à l'ombre, sans oublier les six d'entre eux qui ont laissé leur vie au Mali. Nous n'oublions pas, non plus, les blessés.

¹ « Mali : comment gagner la paix », avril 2013

² Ces chiffres non officiels sont une estimation fondée sur divers entretiens

³ Source : audition devant l'Assemblée nationale 23 mai 2013

La situation est aujourd'hui largement **sécurisée**, comme le montre le faible nombre d'incidents sécuritaires recensés ces dernières semaines sur le territoire malien, alors que le retrait des forces françaises a déjà commencé. Il faut aussi rappeler, pour évaluer le risque de poches terroristes résiduelles, **que l'ensemble du territoire malien** a été visité par les forces françaises, y compris des zones où aucun affrontement n'avait eu lieu, comme par exemple la région de Taoudéni. L'objectif a vraiment été de visiter chaque recoin du territoire ou cache potentielle pour les terroristes.

Carte n° 1 : L'ensemble du territoire malien a été visité par les forces françaises de l'opération SERVAL (situation à la fin avril)



Source : ministère de la défense

La carte ci-dessus fait le point du déploiement de Serval à la fin avril, mais les opérations se sont poursuivies depuis, avec environ 100 sorties aériennes par semaine et des opérations terrestres continues. Ainsi par exemple, fin mai, l'opération « Ceuze » s'est largement déployée dans la région située entre Gao et In Zekouan (Nord-est de Gao).

Mi-juin, des caches d'armes étaient encore découvertes dans la vallée du Tigargar (2 tonnes de roquettes, 12 tonnes de nitrate de potassium et de phosphates, utiles pour la fabrication d'explosifs, pour la seule semaine du 17 juin).

Sans relâche, nos troupes sillonnent le pays, gênant les trafics, acquérant du renseignement et ciblant des objectifs qui peuvent ensuite être traités, le cas échéant, par nos forces spéciales.

De fait, l'évolution de la situation est **spectaculaire** et si on ne peut exclure des attaques terroristes isolées, la capacité des groupes terroristes à mener, sur le sol malien, des actions coordonnées a sûrement été significativement réduite. À Gao par exemple, lieu où les terroristes du MUJAO ont pu bénéficier d'une certaine proximité avec la population notamment dans les villages « wahhabites », la vie a repris son cours, **le marché « Damien Boiteux », réhabilité par Serval, a rouvert fin avril**, les écoliers sont retournés à l'école....

L'amiral Guillaud, chef d'état-major des armées, décrivait en ces termes¹, fin mai, la situation sur la plan militaire : « *Il n'y a plus de sanctuaire djihadiste au Mali : 80 % de la logistique des terroristes a été détruite et ils ont été chassés des zones de peuplement. L'État malien a commencé à réinvestir le Nord. Enfin, il n'y a plus dans le Nord-Mali de zone où nous ne soyons allés, seuls ou accompagnés des forces africaines, au premier rang desquelles les Tchadiens et les Nigériens, mais sans oublier les Mauritanien avec lesquels nous avons coopéré dans le Nord-ouest, en plein accord avec les autorités de Bamako.* »

Vos rapporteurs soulignent à nouveau la remarquable qualité de l'intervention des forces françaises, engagées sur un théâtre particulièrement exigeant.

Rappel des principaux enseignements du retour d'expérience de SERVAL sur le plan militaire (voir le rapport : « *Mali : Comment gagner la paix ?* »

Points positifs : l'intégration interarmées a été poussée jusqu'à un niveau élémentaire permettant des **opérations combinées** : lors de la bataille de l'Adrar des Ifoghas, les drones et des avions Atlantique 2 ont permis aux troupes au sol de bénéficier des appuis combinés de la chasse, des hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre, et de l'artillerie. Le **partage du renseignement** « inter-agences », aussi bien entre nos services qu'avec nos alliés, est devenu plus fluide. Enfin, le processus de ciblage a été plus efficace, comme le prouve l'absence de dommages collatéraux. Le **soutien logistique** est, enfin, un gigantesque défi, relevé.

Les **lacunes capacitaires** demeurent et n'ont pu être comblées que par l'aide, en partie du moins, de nos alliés. Le **transport stratégique militaire** tout comme le **transport tactique** ont été insuffisants alors que ce sont des éléments clés sur ce type de théâtre. En matière de **renseignement-observation**, nous avons certes déployé nos deux drones Harfang plus tôt que prévu – dès le 20 janvier –, mais cette capacité s'est révélée **insuffisante**, de sorte que le soutien de drones américains a été indispensable. Pour le **ravitaillement en vol** aussi, nous avons bénéficié de l'aide des **États-Unis qui, aujourd'hui encore, mettent à notre disposition, en moyenne, trois avions par jour**. Nous avons également eu recours à des ravitailleurs espagnols, britanniques et allemands. Enfin, nous ne disposons toujours pas **d'hélicoptères lourds**. En Europe, seuls les Allemands et les Britanniques en possèdent (les Britanniques les mobilisent en Afghanistan tandis que les Allemands demeurent contraints par leurs règles d'engagement des forces). Ces appareils présentent l'avantage de conserver par forte chaleur leur capacité de charge.

¹ Audition devant la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, 22 mai 2013

Le retour d'expérience de l'opération Serval ayant déjà été, d'un strict point de vue militaire, dressé dans le premier rapport du groupe de travail Sahel, il ne sera donné ici que quelques exemples illustrant les très grandes qualités déployées par l'armée française :

« Nous sommes allés assez loin dans la prise de risque (...). Nous avons eu à accomplir des opérations que nous n'avions pas menées depuis Diên Biên Phu : nous avons ainsi parachuté des bulldozers pour construire une piste d'atterrissage afin de permettre aux avions d'assurer le ravitaillement en eau et, depuis Kolwezi, nous n'avions pas mené d'opérations aéroportées aussi importantes que celle que nous avons conduite au-dessus de Tombouctou, pour laquelle il a fallu mobiliser simultanément seize appareils.¹ »

Les combats de l'Adrar des Ifoghas fin février ont été livrés par une température de 45°. Chargé de trente kilos, chaque homme avait besoin de dix litres d'eau par jour. Comme ils étaient deux mille, ce sont donc vingt tonnes d'eau qu'il fallait acheminer quotidiennement, soit la capacité de deux avions C-130. D'autre part, dans les conditions météorologiques actuelles, un C-160 Transall ne peut transporter que vingt-huit passagers au maximum, contre soixante en plein hiver.

Aujourd'hui il fait 50° au Nord Mali. Plus de 200 soldats français ont été victimes de « coups de chaleur ». Sous un soleil de plomb, dans les véhicules de l'avant blindés (VAB), la température ressentie monte aujourd'hui jusqu'à des niveaux bien supérieurs. Près de Gao, la saison des pluies a commencé et handicape le déroulement des opérations.

Nos soldats ont tenu par ces conditions extrêmes, non seulement parce qu'ils étaient bien entraînés, mais aussi parce que nous avons pu relever le défi logistique² titanesque qu'a représenté l'opération Serval.

Des réticences ou hésitations ont pu s'exprimer, au moment du vote de la résolution 2100, sur l'insuffisante sécurisation du territoire malien, susceptible de mettre en danger les casques bleus de l'ONU. Elles ont abouti, non seulement au **maintien d'une présence militaire française en dernier recours**, mais aussi à une autorisation, sous forme de « *oui, sauf si la situation se dégrade* » dans la résolution. Cette autorisation conditionnait le transfert d'autorité à un rapport positif du Secréariat Général, au vu des évolutions constatées sur le terrain.

¹ Source : Audition de l'Amiral Guillaud, chef d'état major des armées, devant l'Assemblée nationale le 22 mai 2013

² Pour les détails du soutien logistique de l'opération Serval, voir le premier rapport : « Mali : comment gagner la paix ? »

La résolution 2100 du 25 avril 2013 créant la MINUSMA

Les 15 membres du Conseil de Sécurité ont adopté le 25 avril, à l'unanimité, la résolution 2100 autorisant la transformation de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) en Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies pour le Mali (MINUSMA). Huit délégations, dont **les trois Etats membres africains du Conseil**, ont apporté leur co-parrainage au texte préparé par la France : les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Rwanda, le Togo, le Maroc, le Luxembourg, l'Australie et la Corée du Sud.

La résolution 2100 permet à l'ONU de prendre le relais des forces françaises et africaines au Mali et d'amorcer la phase de stabilisation. Le texte contient aussi des mesures pour le maintien de la paix et le soutien du processus politique par les Nations Unies.

1- Calendrier La création de la MINUSMA est effective **depuis l'adoption de la résolution**. Jusqu'au 1^{er} juillet 2013, cette mission a repris les activités de l'actuel bureau des Nations Unies au Mali. Elle est dirigée par un Représentant spécial du SGNU pour le Mali, pour coordonner les agences, fonds et programmes et commencer sa mission de soutien au processus politique.

À partir du **1^{er} juillet**, un « transfert d'autorité » a été effectué de la MISMA à la MINUSMA : la MISMA a cessé d'exister et la MINUSMA a commencé, progressivement, les opérations militaires et civiles prévues par son mandat, pour une durée initiale d'un an. Les contingents africains déjà déployés constituent l'essentiel de la MINUSMA (on parle d'un « *rehatting* » des contingents africains, qui passent sous casque bleu) mais d'autres États seront appelés à contribuer (le **plafond autorisé**, soit 11 200 soldats et 1 440 policiers est **deux fois supérieur** aux contingents africains actuellement présents au Mali).

La résolution avait prévu que le Conseil de sécurité se réunirait, de nouveau, 60 jours après l'adoption (soit le 25 juin) pour refaire le point sur les conditions sécuritaires. **Si le Conseil estimait qu'une menace sécuritaire majeure subsistait dans les zones où la MINUSMA doit opérer, le Conseil ferait les ajustements nécessaires pour le calendrier de déploiement.** Un nouveau rapport du SGNU est demandé, à partir du 1^{er} juillet, tous les trois mois.

2- Mandat de la MINUSMA La MINUSMA dispose d'un mandat particulièrement « *robuste* », fondé sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui **autorise le recours à la force**.

La résolution 2100 autorise en effet les Casques bleus à jouer un rôle "*dissuasif*" et à prendre des "*dispositions actives pour empêcher le retour d'éléments armés dans les principaux centres urbains*". La MINUSMA est autorisée à "*utiliser tous les moyens nécessaires*" (sous-entendu : y compris le **recours à la force**) à cette fin, ainsi que pour protéger les civils, son personnel, le patrimoine culturel au Nord Mali, le soutien au travail des acteurs humanitaires et l'appui aux autorités maliennes pour **traduire en justice les auteurs de crimes de guerre et contre l'Humanité**, y compris dans le cadre de la saisine de la Cour Pénale Internationale.

Le texte revient sur le **processus politique**, que la MINUSMA doit faciliter (soutien aux élections, au dialogue avec les groupes armés non-terroristes qui acceptent l'unité et l'intégrité du Mali). La mission doit appuyer et coordonner d'autres tâches civilo-militaires, comme le déminage.

La MINUSMA bénéficie, enfin, d'un mandat large sur la question des **Droits de l'Homme**. La mission est chargée de surveiller, aider aux enquêtes et rapporter au Conseil toutes les violations de Droits de l'Homme et du droit international humanitaire, sans restriction. Les **observateurs des Droits de l'Homme** seront déployés "à travers tout le pays". La mission comprendra aussi des conseillers spécialistes de la protection de l'enfance et des femmes.

3- La force d'appui « Serval prolongé » La résolution 2100 autorise les Forces françaises à intervenir, sur demande du Secrétaire général de l'ONU, en appui à la MINUSMA, en cas de menace grave et imminente. Il s'agit d'une **clause de protection de dernier recours** contre les menaces résiduelles, les forces françaises ne se substituant pas à la MINUSMA dans la mise en œuvre de son mandat.

4- Les organisations régionales La résolution 2100 reconnaît un rôle politique important aux **organisations régionales africaines**. L'appui des Nations Unies à la mise en œuvre de toutes les dimensions de la feuille de route malienne devra se faire en étroite coordination avec l'UA et la CEDEAO. L'importance de la collaboration entre ces trois organisations pour apporter une solution durable à la crise malienne est soulignée. Le texte salue aussi le déploiement de la mission européenne de formation militaire EUTM, l'appelle à se coordonner avec la MINUSMA, et prend en compte le rôle du Représentant spécial de l'UE pour le Mali.

Le rapport prévu par la résolution 2100, qui vient d'être présenté au Conseil de sécurité, fait d'ailleurs le constat d'une baisse significative de la menace.

b) Le Conseil de sécurité de l'ONU a donné son « feu vert » pour le déploiement de la MINUSMA au 1^{er} juillet

Le rapport du secrétariat général de l'ONU sur la situation au Mali demandé par la résolution 2100 (45 jours suivant son adoption) a été présenté le 10 juin. Sur ce fondement, le Conseil de sécurité a statué positivement lors de sa réunion du 25 juin.

Ce rapport indique que **l'essentiel des 6 085 soldats de la MISMA passeraient sous commandement MINUSMA au 1^{ER} juillet**, ce qui comprend six bataillons d'infanterie, une unité de réserve et deux unités de police, ainsi que des officiers d'État-Major.

Dans ce rapport, le secrétariat général de l'ONU rappelle que la MINUSMA va se déployer dans un environnement inédit pour le maintien de la paix (compte tenu du risque sécuritaire résiduel) et que son mandat n'inclut pas l'imposition de la paix ou la lutte anti-terroriste, lesquelles tâches seront assumées par les forces françaises. La protection des civils dans les zones de déploiement sera, néanmoins, une "priorité immédiate" pour l'opération de maintien de la paix. Les contraintes climatiques (saison des pluies), logistiques et sécuritaires obligeront à un déploiement progressif de la MINUSMA.

La **génération de force**, encours à l'heure où ce rapport est mis sous presse, pourrait inclure des contingents des pays suivants : Chine, Bangladesh et Ghana pour du génie ; Népal et Cambodge pour du déminage ; Chine, Niger et Togo pour du soutien médical ; Bangladesh et

Côte d'Ivoire pour du transport ; Sénégal, Togo et Niger pour une flotte d'hélicoptères militaires. En revanche, à part la France, aucun État membre européen n'a pour l'heure prévu d'envoi de soldats (hormis le personnel d'encadrement).

Le déploiement sera réparti sur deux secteurs : Ouest (Tombouctou) et Est (Gao), en dehors du quartier général de Bamako, qui abrite le représentant spécial Bert KOENDERS.

La présence **d'officiers français** au sein de la MINUSMA est confirmée, en la personne du chef d'état-major de la MINUSMA, le général français Vianney PILLET, et des colonels LAVAUX et BALSAN, respectivement adjoint au chef des opérations et responsable de la planification.

c) Les freins déjà identifiés pour le déploiement de la MINUSMA n'ont pas tous été levés

Outre la situation sécuritaire, vos rapporteurs identifiaient, dans leur rapport du mois d'avril, plusieurs autres freins pour le déploiement de la MINUSMA. Force est de constater qu'ils n'ont pas été levés, même s'ils n'ont pas empêché jusqu'à présent le déploiement de l'opération de maintien de la paix.

Le premier était **la difficulté pour les contingents africains** de la MINUSMA à se déployer vers le Nord, à disposer de l'équipement nécessaire pour remplir leurs missions et à satisfaire aux standards onusiens.

Ces difficultés, réelles, n'ont pas manqué d'être soulignées dans le rapport du Secrétariat général de l'ONU, qui, sans remettre pour autant en cause le transfert d'autorité à l'ONU au 1^{er} juillet, demande **un délai de quatre mois supplémentaires pour que les bataillons africains se mettent aux normes des opérations de maintien de la paix.**

Ce même rapport estime d'ailleurs que, début juin, les promesses en capacités aériennes de soutien à la MINUSMA restaient limitées, ce qui ne lui permettrait sans doute pas d'atteindre **sa pleine capacité opérationnelle avant la fin 2013.**

De fait, malgré les efforts fournis pour accélérer ce déploiement, il faut se rendre à l'évidence : il reste assez lent. La France assure d'ailleurs la mise aux standards onusiens des contingents mauritanien et tchadien (le contingent nigérien étant déjà aux standards onusiens) tandis que les Britanniques et les Américains assurent celle d'autres contingents.

Jusqu'à la fin juin, les Français étaient seuls à Kidal. Ce n'est que très récemment qu'est arrivée une compagnie béninoise d'environ 150 hommes. **Vos rapporteurs jugent qu'un déploiement de la MINUSMA pourrait y être accéléré.**

Le deuxième frein identifié était **une forme de réticence de fait des autorités maliennes, au-delà des discours officiels**, à voir se déployer une opération de maintien de la paix sur leur sol.

Suggestion : déployer plus rapidement les Casques bleus de la MINUSMA dans le Nord et en particulier à **Kidal**.

d) La MINUSMA, un rôle d'appui au processus politique à conforter

En vertu de la résolution 2100, la MINUSMA est une opération de maintien de la paix « intégrée » qui dispose de compétences particulièrement étendues en matière de **missions civiles**.

Le représentant spécial de l'ONU Bert KOENDERS a notamment sous sa responsabilité **l'aide à l'organisation des élections** (même s'il n'entre pas dans le mandat, en tant que tel, de « certifier » leur bon déroulement), le conseil aux autorités maliennes ou encore l'important volet « droits de l'homme ».

Les Nations unies disposent à cet égard d'une expertise qui doit être mieux mobilisée en faveur du Mali. Vos rapporteurs l'ont déjà dit, tout comme les représentants du Gouvernement français auprès des Nations unies, le **déploiement des observateurs droits de l'homme doit être accéléré et amplifié** : seule une dizaine est actuellement sur place.

De même, les moyens onusiens devraient être mieux mobilisés pour assurer le bon déroulement du processus électoral.

Il est à craindre que, dans l'attente de la montée en puissance de la MINUSMA, la force Serval ne soit, de fait, obligée de prendre en charge un certain nombre de missions qui relèveraient, en théorie, du mandat onusien.

Ainsi, des tâches comme amener le matériel de vote, sécuriser les plus sensibles des 2 000 bureaux de vote du Nord etc... vont, de fait, incomber à Serval.

2. La force « Serval prolongée » restera un élément de sécurisation en dernier recours

a) Le désengagement relatif des forces françaises ira plus lentement qu'annoncé initialement

Le calendrier de désengagement (relatif) des forces françaises, annoncé dès les mois de mars-avril, ne sera pas complètement tenu : **le rythme de désengagement sera en réalité plus lent qu'annoncé.**

Le Président de la République avait annoncé, lors d'une conférence de presse, que les soldats français présents sur place seraient **moins de 4 000 au 1^{er} mai** – de fait, ils étaient 3 850, les 200 hommes d'EUTM Mali inclus – **2 000 en juillet** et **1 000 en décembre.**

Ces prévisions se fondaient néanmoins sur une situation qui, depuis, a évolué : la MINUSMA, selon l'ONU, ne sera pleinement opérationnelle, ni le **1^{er} juillet**, ni le **1^{er} septembre**, mais plutôt **le 1^{er} novembre**. D'autre part, alors que le premier tour de l'élection présidentielle devait avoir lieu à la fin de la première quinzaine de juillet et le second le 21 juillet, ces échéances sont respectivement reportées au 28 juillet et au 11 août ; or, les autorités maliennes, ainsi que l'ONU, sollicitent l'aide de Serval pour le transport des urnes dans certaines zones, y compris à Kidal¹. La Cour pénale internationale, enfin, sollicite un soutien logistique de la part des forces françaises.

Dans ces conditions, l'objectif de ramener nos effectifs à **2 000 hommes** doit se déplacer **vers la fin de l'été** (septembre, au mieux, plutôt que juillet). Toutefois, cela ne devrait pas empêcher de les réduire à 1 000 avant la fin de l'année.

De fait, les effectifs de la force Serval sont aujourd'hui stabilisés à environ 3 200 militaires, et ce jusqu'à fin septembre. Vos rapporteurs, qui avaient déjà mis en avant tous les obstacles existant au désengagement français, n'en sont nullement surpris.

Dans cet effectif de 1 000 hommes fin 2013, (qui sera essentiellement centré sur Gao, pôle de commandement et de logistique et l'une des principales bases de la MINUSMA), sont comptés les formateurs européens de la mission EUTM Mali, les militaires intégrés à l'état-major de la MINUSMA et les éléments de liaison insérés dans ses unités. « Serval prolongé » (**rebaptisé groupement tactique interarmées -GTIA- « Désert »**) devrait compter de 650 à 700 hommes.

Force est de constater que 1 000 hommes, cela restera un contingent important. Pour l'instant, le gouvernement français ne donne pas d'indications précises sur la pérennisation de leur implantation, à terme, sur le sol malien. La consolidation d'une base française au Mali, qui semble avoir été, pour un temps au moins, une demande des autorités maliennes, semble aujourd'hui exclue. Pour autant, personne ne dit ce qu'il adviendra, à terme, de ce dispositif.

D'après vos rapporteurs, cette question devrait être pensée dans le cadre plus global de la réorganisation de notre présence militaire en Afrique de l'Ouest (cf. ci-après).

b) Des conditions d'appel à « Serval prolongé » (ou « Groupement désert ») qui garantissent l'autonomie de décision française

Les conditions de recours aux forces françaises sont définies par un accord entre la MINUSMA et les forces françaises, détaillant les conditions de mise en œuvre de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité des Nations unies aux forces françaises de venir en soutien à cette mission en cas

¹ Source : audition de l'Amiral Édouard Guillaud devant l'Assemblée nationale le 22 mai 2013

de menace "*imminente et sérieuse*" pesant sur elle (paragraphe 18 de la résolution 2100).

C'est le principe d'une **subsidiarité** entre la MINUSMA et les forces françaises qui doit s'appliquer : par principe, la MINUSMA doit appliquer son mandat de protection des civils par tous les moyens nécessaires et, "*En appui aux autorités de transition maliennes, stabiliser les principales agglomérations, en particulier dans le nord du pays, et, dans ce contexte, écarter les menaces et prendre activement des dispositions afin d'empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones;*" (paragraphe 16 a) de la Résolution 2100). Ce n'est que par exception à ce principe que les forces françaises interviendraient, en cas de menace grave sur la MINUSMA.

En première analyse, cet accord peut être considéré comme satisfaisant au regard notamment de notre **autonomie** de décision.

Tout recours trop automatique est évité, et il a été précisé que la MINUSMA devrait d'abord utiliser ses propres capacités pour faire face à une menace, avant de solliciter un soutien auprès des forces françaises.

Ainsi les circonstances d'intervention des forces françaises sont, par exemple : une menace terroriste majeure pesant sur le personnel et les emprises des Nations unies, le besoin de reprendre des opérations de combat de grande envergure dans le voisinage de la MINUSMA, la résurgence d'opérations de grande envergure par les groupes armés ou encore toute autre situation qui présenterait, d'un commun accord entre les deux parties, une menace sérieuse et immédiate pour la MINUSMA.

L'indépendance réciproque et les chaînes de commandement séparées des deux forces, de même que le maintien de règles d'engagements propres à chaque force paraissent à cet égard des garanties solides.

3. Des menaces qui n'ont pas toutes disparu

a) Les menaces résiduelles sur le sol malien

Trois types de risques résiduels ou de dérapages potentiels peuvent aujourd'hui être identifiés sur le sol malien :

1- Les attaques terroristes « asymétriques » comme cela a été récemment le cas à Kidal, mais pourrait survenir également autour de Gao en raison de l'enracinement local du MUJAO, voire à Bamako pour la valeur symbolique qu'une telle action revêtirait. Sont susceptibles d'être visés, outre les forces françaises et maliennes, les contingents de la MINUSMA, voire le personnel civil de l'ONU ou des ONG ;

2- Les tensions entre groupes armés (comme par exemple entre le MNLA et le MUJAO à Anéfis le 17 mai 2013) ;

3- Les tensions inter-maliennes, qui, mises au second plan pendant la phase la plus active des opérations militaires, reviennent en force à la

faveur de l'amélioration des conditions de sécurité. Perceptible dès la mi-mai, les tensions se sont manifestées début juin autour d'Anefis lors de la remontée vers le Nord des forces armées maliennes.

Le passé a montré que ce **troisième risque** était bien réel : les forces armées maliennes, humiliées de surcroît par leur défaite de début 2012, ont, lors des précédentes rébellions, massacré, au Nord, les civils autant, si ce n'est plus, que les rebelles touaregs ; tandis que le Nord se transformait, aux yeux de certains, en « *cimetière pour les soldats maliens* » et que le massacre d'Aguelhok, au cours duquel une soixantaine de soldats de l'armée malienne a été tuée, est dans tous les esprits des soldats maliens du sud. Les risques de violence sont amplifiés par les rivalités entre touaregs et arabes¹ et entre touaregs eux-mêmes (Imghads contre Ifoghas).

Pour les groupes terroristes, **deux scénarios** sont possibles : certains pourraient « *laisser passer l'orage* » soit pour attendre leur heure et repartir à l'offensive (comme semble le faire AQMI), soit pour limiter les perturbations des différents trafics liés à la présence des forces françaises et africaines sur le sol malien (comme pourrait décider de le faire le MUJAO) ; d'autres pourraient au contraire chercher des offensives spectaculaires sur d'autres zones d'action dans la région (comme semble le faire Mokhtar Bel Mokhtar allié au MUJAO).

b) Le MUJAO, un ennemi initialement sous-estimé ?

De l'avis général, nous avons sous-estimé le risque que représentait le MUJAO.

Considérés à l'origine comme de « simples » narcotrafiquants, voire des « va-nu-pieds », suivant une expression utilisée par une haute autorité algérienne rencontrée par vos rapporteurs, ils se sont avérés un ennemi coriace, particulièrement bien implanté dans la région de Gao.

À cet égard, il ressort des entretiens que vos rapporteurs ont conduits notamment en Algérie que le **MUJAO pourrait représenter un risque terroriste durable du même « calibre » qu'AQMI**, alors qu'il a pu être considéré un temps, peut-être à tort, comme une organisation locale de trafiquants. Cette organisation récente, scission d'AQMI dirigée par un Mauritanien, qui n'est apparue qu'en octobre 2011, avec l'enlèvement de trois coopérants européens, de nationalité espagnole et italienne, s'est donné pour objectif **d'étendre le terrorisme à toute l'Afrique de l'Ouest**. Son recrutement, essentiellement mauritanien et malien, lui assure un très bon enracinement local au Sahel. Certains² estiment même que, grâce à un **système de recrutement temporaire particulièrement lucratif** pour les familles (600 euros forfaitaires pour un jeune de 14 à 16 ans, puis 400 euros

¹ Voir par exemple les événements d'In Khalil entre MNLA et MAA le 23 février 2013

² Source : entretien au CAERT, centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, de l'Union Africaine, à Alger

de « revenus » par mois ont été les estimations avancées), l'effectif du MUJAO aurait pu atteindre jusqu'à 10 000 personnes (l'effectif habituellement cité est toutefois presque 10 fois moindre : **entre 400 et 1 000 combattants au plus haut**).

Le MUJAO a frappé durement l'Algérie : qu'il s'agisse des attentats de Tamnarasset ou de Ouargla¹, en 2012, ou de la prise d'otages européens à Tindouf en 2011, des sources sécuritaires rencontrées à Alger l'ont clairement mis en cause.

La force du MUJAO est d'être parvenu à combiner les effets de l'idéologie et du narcotrafic pour recruter et endoctriner des **jeunes**, principalement dans la région de Gao. Ce mouvement demeure d'ailleurs aux yeux des autorités algériennes rencontrées par vos rapporteurs la **principale menace terroriste aujourd'hui au Mali et dans la région**. À Alger, on souligne la mutation des groupes terroristes, d'un terrorisme doctrinaire à un « narco-terrorisme », paré d'un vernis idéologique emprunté à l'islamisme radical pour mieux recruter. Pour autant, si le « narco-terrorisme » peut être, en effet, une réalité avec laquelle il nous faudra davantage compter, il n'évacue pas pour autant la question du terrorisme islamiste.

c) L'internationalisation du risque terroriste

Le risque de contamination régionale, identifié dès le premier rapport du groupe de travail en avril, qui pointait expressément le sud Libyen et le nord Niger, est désormais avéré.

Depuis la création d'AQMI, puis son implantation au Nord Mali, le **rayon d'action** des terroristes n'a cessé de s'étendre. Parallèlement, on assiste à une véritable **internationalisation** des groupes terroristes. D'Algérien à l'origine, le recrutement s'est diversifié, notamment avec la création du MUJAO (Mauritaniens, Sub-sahariens...). Les groupes terroristes recherchent délibérément à internationaliser leur action pour l'exporter autant que possible.

Mokhtar Bel Mokhtar –dissident d'AQMI- est à la pointe de ce mouvement d'internationalisation : l'attentat du 16 janvier 2013 à Tingentourine en Algérie, est un parfait révélateur de ce nouveau mode d'action, qui repose sur :

- Une **audace** sans limite et le désir d'une action la plus meurtrière possible (certains terroristes auraient été ceinturés d'explosifs) ;

- **L'internationalisation** des commandos, tant en termes de composition (8 nationalités présentes dont des Tunisiens, Libyens, Nigériens,

¹ Voir notamment http://www.algeria-watch.org/fr/article/mil/groupes_armes/attentat_ouargla.htm

Égyptiens, Algériens, Mauritaniens, Canadiens...) que de route supposée (du nord Mali à l'Algérie peut-être via le Niger et la Libye ?) ;

- Le fort impact **médiatique** recherché (avec la volonté pour certains chefs terroristes d'accéder à une forte notoriété médiatique) ;

- Le ciblage des intérêts **occidentaux**, manifestant la **mondialisation** de leur combat (8 nationalités dans les victimes, dont des Japonais, des Américains...). À cet égard certains estiment que l'intention initiale des terroristes était de ramener les otages occidentaux au Nord Mali pour en faire des « boucliers humains » contre l'intervention Serval ;

- **L'exportation** du terrorisme hors du territoire malien.

Le cas des « Canadiens » membres du commando terroriste de Tigentourine fait naturellement particulièrement réfléchir.

De fait, la recherche délibérée par les groupes terroristes d'une exportation du risque terroriste s'est manifestée non seulement avec cet attentat en **Algérie** le 16 janvier, mais avec celui en **Libye** le 23 avril, puis au **Niger**, le 23 mai dernier. Le président nigérien Issoufou a pointé un risque d'attentats qui pourrait désormais concerner le **Tchad**.

D'après certains spécialistes¹, on trouve dans les camps d'entraînement libyens « *qui ont servi de base pendant des années aux rebelles touaregs nigériens et maliens armés par le « Guide », des Soudanais, des Égyptiens, des Tunisiens, des Libyens évidemment, et certainement aussi des Algériens, des Nigériens, des Maliens.* ».

Rappelons-nous la vitesse de la prolifération des groupes terroristes. **De quasi inexistant il y a encore 5 ans, ils ont pu réunir, suivant les estimations, entre 1 500 et 3 000 combattants pour leur offensive sur le sud Mali début 2013.**

4. La reconstruction des forces armées maliennes a commencé avec la mission de formation EUTM Mali

Le précédent rapport du mois d'avril avait très largement et précisément décrit **l'état de délabrement avancé des forces armées maliennes** dont vos rapporteurs avaient pu prendre toute la mesure lors de leur visite à Bamako fin février : « *L'armée malienne est décomposée. Elle n'a plus d'unité organique. La chaîne de commandement est rompue. Les recrutements népotiques ont altéré l'efficacité opérationnelle, les désertions se sont multipliées.* ». Le constat en matière d'équipement et de programmation n'était pas meilleur. En conclusion, ils estimaient que l'horizon de la reconstruction de

¹ Notamment Mathieu Pellerin, chercheur associé à l'Institut français des relations internationales, auditionné par vos rapporteurs : « *Niger et Tchad, les nouvelles cibles d'Al Qaida* », [Jeune Afrique](#), 10/06/2013

l'armée malienne dépasserait sans aucun doute les 15 mois dévolus à la mission européenne de formation EUTM Mali.

EUTM MALI

La mission européenne de formation militaire, EUTM Mali¹, est à l'œuvre depuis début avril ; elle a pour tâche de former et conseiller les forces armées maliennes sous le contrôle des autorités civiles légitimes, en fournissant:

- la formation des unités des forces armées maliennes ;
- de la formation et du conseil en ce qui concerne le commandement et le contrôle, la chaîne logistique et les ressources humaines ainsi que dans le domaine du droit humanitaire international, de la protection des civils et des droits de l'homme.

L'état-major de la mission est situé à Bamako et la formation se déroule sur le camp de Koulikoro (60 km au nord-est de Bamako). La durée initiale du mandat de la mission est fixée à quinze mois. Plus de **200 instructeurs** seront déployés, ainsi que du personnel d'appui et une force de protection, faisant au total **environ 500 personnes**. Les coûts communs de l'opération sont estimés à **12,3 millions d'euros** pour la durée du **mandat de 15 mois**.

L'effort de formation engagé par 23 états membres de l'Union européenne, repose, majoritairement, **sur les forces françaises** qui en assurent **la moitié des effectifs (et donc du financement)**.

Les échanges tant avec les officiers précurseurs français sur place, qu'avec le chef d'état-major de l'armée malienne, juste avant le début de la période de formation, avaient fait prendre conscience à vos rapporteurs de l'ampleur de la tâche qui était la leur.

Cette exigeante mission est menée à bien jusqu'à présent, ce dont il faut se féliciter : un premier bataillon vient d'être formé, baptisé « *Waraba* » (lion en langue bambara).

L'exercice de synthèse « *Doumba* », début juin, clôturant les 10 semaines de formation de ce premier bataillon est venu attester de ses capacités opérationnelles. D'un effectif de 715 hommes, il est composé de trois compagnies d'infanterie et d'unités d'appui spécialisées dans le domaine de l'arme blindée cavalerie, de l'artillerie et du génie.

Des **difficultés** entravent toutefois le déroulement de la mission : d'abord, le commandement s'est heurté à des **mouvements sociaux** de la part de militaires maliens réclamant des primes. D'autre part, les autorités militaires maliennes auraient indiqué qu'elles éprouveraient des difficultés à fournir le deuxième bataillon à former en raison « *de contraintes opérationnelles* ».

De fait il manquait, au retour de permission fin juin, 100 hommes sur les 715 du premier bataillon formé...

¹ Y participent : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

La formation du deuxième bataillon a débuté fin juin.

Vos rapporteurs jugent que la priorité du gouvernement malien devrait naturellement être aujourd’hui à la reconstitution de son armée, par la formation des nouvelles recrues. Leur utilisation doit s’inscrire dans le cadre du processus de réconciliation initié à Ouagadougou.

B. DES AVANCÉES DU PROCESSUS POLITIQUE SONT PERCEPTIBLES

Au Mali, le processus électoral est en bonne voie pour reprendre son cours interrompu en 2012.

1. Une situation favorable pour l’organisation des élections présidentielles

a) Le décalage de calendrier, inévitable, est limité et consensuel

Les décisions prises par les autorités maliennes et en particulier le ministre Moussa Cinko COULIBALY, que vos rapporteurs avaient rencontré à Bamako, se sont avérées judicieuses ; le décalage du calendrier des élections présidentielles et son découplage d’avec celui des élections législatives, que vos rapporteurs avaient prévus, restent limités et sont consensuels.

L’Assemblée malienne a procédé aux réformes nécessaires du cadre législatif, en adoptant le 20 mai le **projet de loi modifiant la loi électorale** pour tenir compte des modifications induites par l’introduction de la biométrie ainsi que de la présence de réfugiés maliens dans les pays voisins.

Les autorités maliennes ont choisi de constituer le fichier électoral à partir du fichier RAVEC (recensement à vocation d’état civil) de 2010, qui comportait des empreintes digitales et permettait donc de mieux sécuriser, informatiquement, grâce à ce marqueur biométrique, les listes électorales. Certes, certaines personnes titulaires du droit de vote ne figurent pas sur ce registre (en particulier les nouveaux majeurs qui ont eu 18 ans après le recensement de 2010, soit environ 300 000 personnes). Toutefois, sa **fiabilité** est globalement jugée suffisante.

En outre, c’est la société Morpho-Safran, qui avait constitué le fichier RAVEC, qui a remporté le marché d’édition des cartes électorales (parution au Conseil des ministres du 15 mai du décret d’attribution¹ du marché de fabrication des cartes d’identification nationale NINA à la société française Safran-Morpho). La **distribution des cartes électorales** a commencé le 10 juin.

¹ Contesté par un concurrent, ce marché a finalement été validé par la Cour suprême

b) Des obstacles demeurent mais ne sont pas infranchissables

(1) La saison des pluies et le ramadan n'empêcheront pas le vote

Deux obstacles peuvent gêner le déroulement des élections présidentielles, mais ils ne semblent pas infranchissables.

Ces dernières devraient en effet se dérouler non seulement pendant le ramadan, mais aussi pendant la saison des pluies, qui rendra les voies de communication difficilement praticables dans le sud du pays.

Toutefois ces obstacles ne semblent pas dirimants. D'ailleurs le Mali a **déjà voté, par le passé, pendant la saison des pluies**. Cela a été le cas des trois dernières législatives, sans incidence particulière sur le déroulement du scrutin ni sur le taux de participation.

Tableau n° 2 : Élections au Mali depuis 1992

ELECTIONS AU MALI DEPUIS 1992 (en grisé élections se déroulant pendant la saison des pluies)			
Année	Date	Nature	Participation
1992	23-févr	Législatives	21,30%
	8-mars		
	12-avr	Présidentielle	23,60%
	26-avr		20,90%
1997	13-avr	Législatives ¹	33,50%
	11-mai	Présidentielle	28,40%
	20-juil	Législatives	21,60%
	3-août		
2002	28-avr	Présidentielle	38,30%
	12-mai		30,00%
	14-juil	Législatives	23,00%
	28-juil		
2007	29-avr	Présidentielle	36,20%
	1er-juil	Législatives	33,90%
	22-juil		

Source : ministère des affaires étrangères

¹ Annulées par la Cour constitutionnelle

Suggestion au Représentant spécial de l'ONU pour le Mali : l'ONU doit contribuer à la sécurisation du scrutin, comme le permet le mandat robuste de la MINUSMA. Le contingent de la MINUSMA à Kidal doit être renforcé. En complément, les forces françaises pourraient servir de garantes au maintien de bonnes conditions de sécurité pour le vote dans certains endroits.

(2) Les déplacés et les réfugiés pourront voter

Les réfugiés et déplacés maliens représentent plus de 400 000 personnes. Ils devraient également avoir la possibilité de voter.

- Pour les **déplacés** sur le sol malien, les autorités maliennes ont prévu une possibilité de vote en dehors des bureaux de vote où sont inscrits les électeurs ;
- En ce qui concerne les **réfugiés** :

Selon les chiffres du Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU (HCR) de janvier 2013, **175 000 réfugiés maliens** sont présents dans les pays frontaliers du Mali, principalement la **Mauritanie (70 000)**, le **Niger (50 000)**, le **Burkina Faso (40 000)** et l'**Algérie (1 500)**.

Pour permettre au HCR d'organiser concrètement, en liaison avec le gouvernement malien et le pays d'accueil, le vote de ces réfugiés, l'accord officiel des pays d'accueil était nécessaire.

Les États voisins auraient pu avoir des réticences, notamment par crainte que l'exercice d'activités « politiques » sur leurs territoires ne pose des problèmes en termes de sécurité. D'ailleurs, la plupart du temps, lorsque c'est possible, les bureaux de vote seront installés en dehors des camps, afin d'éviter une polarisation politique au sein des camps eux-mêmes. Les éventuelles réunions politiques se tiennent à l'extérieur des camps.

Toutefois, aussi bien le Niger que la Mauritanie et le Burkina-Faso ont rapidement donné leur accord, certains États proposant même (Niger) un appui financier et matériel à la future opération. En Algérie, les contacts sont en cours à l'heure où ce rapport est mis sous presse (il y aurait de l'ordre de 1 000 à 1 500 réfugiés maliens¹ dans ce pays). Pour accompagner le processus électoral, le PNUD apportera un soutien financier au vote des réfugiés.

(3) La question du financement est partiellement résolue

Mi-juin, la question du financement des élections n'était que partiellement résolue. Les crédits recueillis étaient **majoritairement européens** (l'Union européenne contribuant pour 22 millions de dollars, et le PNUD pour 1,5 million de dollars), pour l'établissement du fichier électoral,

¹ Source : OCHA

l'impression des documents électoraux, le transport, la logistique, la sécurisation, l'assistance technique.

D'après le rapport du Secrétariat général de l'ONU, il manquait toutefois encore environ 40 millions de dollars pour le financement des élections.

Depuis, la question du financement des élections s'est partiellement réglée. Le PNUD s'était donné pour objectif de réunir **78 millions de dollars** dans le fonds panier constitué à cet effet, le gouvernement malien devant apporter de son côté 50 millions de dollars.

Au 26 juin, les contributions versées s'élevaient à **46 millions de dollars** (dont 22 millions en provenance de l'Union européenne). Un premier décaissement de 12 millions de dollars est déjà utilisé par le PNUD pour l'accompagnement du processus électoral (formation des 125 000 agents électoraux qui seront présents dans les 25 000 bureaux de vote). Les deux tranches suivantes (22 millions puis 12 millions) seront versées dans les prochaines semaines.

c) L'engagement de la communauté internationale pour le bon déroulement de l'élection présidentielle

Tant l'Union européenne que les Nations unies apportent leur soutien au déroulement de l'élection présidentielle. **2 M€** ont été mobilisés sur l'Instrument de stabilité de court terme de l'Union européenne en **appui au processus électoral** afin de mener une campagne de sensibilisation et d'information de la population. La mise en œuvre sera assurée par une ONG spécialisée. Par ailleurs, un appui à la mise à jour de l'enregistrement des électeurs est mis en œuvre par le PNUD.

15 M€ du Fonds Européen pour le Développement (FED) permettront de **soutenir l'organisation des élections**. Annoncée par la Haute-Représentante – Vice-présidente Catherine Ashton lors du Conseil Affaires étrangères du 22 avril, une **mission d'observation électorale** sera financée par l'instrument Européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et mise en œuvre par le Service européen d'action extérieure (**40 observateurs de long terme et 20 de court terme**). L'équipe projet de la mission s'est déployée à partir du 18 juin.

d) Le redéploiement partiel des forces de sécurité à Gao et Tombouctou devrait permettre un vote dans de bonnes conditions

Le redéploiement partiel des forces de **sécurité intérieures** maliennes dans le Nord se poursuit, ce qui est important dans la perspective des échéances électorales.

La **police nationale** disposerait désormais à Tombouctou d'environ 75 agents : une cinquantaine au chef-lieu de région, 25 au commissariat de Diré (chef-lieu de cercle). À Gao la police compterait 80 agents, les

commissariats de Ménaka et Ansongo (créations) demeurent pour l'instant sans effectif. La **garde nationale** est présente dans le Nord (au sein des forces armées maliennes). La **gendarmerie** de Tombouctou compterait environ 125 gendarmes à Tombouctou et 75 à Ménaka.

e) L'Accord préliminaire du 18 juin a prévu les modalités du vote à Kidal

L'accord signé à Ouagadougou le 18 juin prévoit expressément la possibilité **d'organiser l'élection présidentielle sur tout le territoire** et en particulier dans la **région de Kidal**.

À cet effet, un **cessez le feu** est proclamé et un **cantonnement** des groupes armés est prévu (comme une première étape en vue d'un désarmement ultérieur). Une **Commission technique mixte de sécurité** est mise en place pour l'observation du cessez-le-feu, la définition de ce cantonnement des groupes armés ainsi que le « *redéploiement effectif des forces de défense et de sécurité du Mali* » (article 7 de l'Accord).

Placée sous la responsabilité du chef de la MINUSMA, cette Commission mixte, aidée sur le terrain par des équipes mixtes de vérification et de surveillance du cessez-le-feu, doit déterminer les arrangements sécuritaires à Kidal pour permettre le bon déroulement du vote.

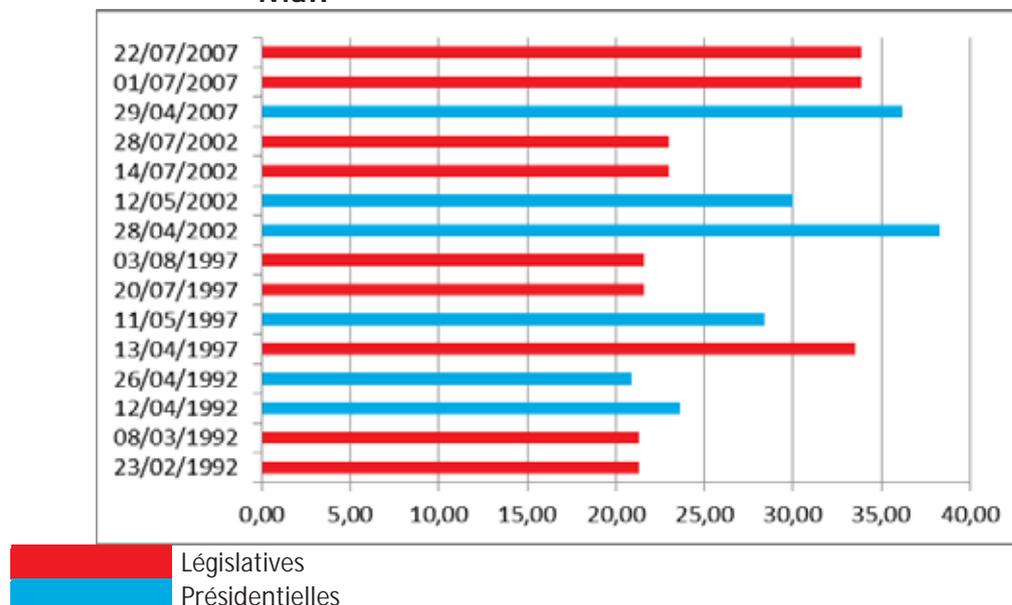
C'est elle qui a supervisé **la remontée progressive, dans les derniers jours de juin, d'éléments maliens vers Kidal** (gendarmerie, administration civile, puis un petit détachement avancé des forces armées maliennes, avec du matériel médical, puis une ou deux compagnies de soldats maliens...).

2. Un vrai doute en ce qui concerne le taux de participation électorale

Depuis le début des années 1990, il y a eu au Mali quatre élections présidentielles et cinq élections législatives. Les taux de participation ont été à chaque fois assez faibles, **oscillant entre 20 et 40 %**. À Bamako, le phénomène atteint une ampleur plus grande encore avec, par exemple, une participation aux élections législatives de 2007 de moins de 15 % au premier tour et moins de 10 % au second.

Naturellement on ne peut qu'espérer que la très profonde crise que vient de traverser le pays, la plus grave depuis l'indépendance, suscite un élan et joue en faveur de la participation en masse des électeurs.

Graphique n° 3 : taux de participation (en %) aux dernières élections au Mali



3. Un effort à poursuivre jusqu'aux élections législatives

Un découplage a dû être opéré entre les élections présidentielles et législatives, dans la mesure où il n'aurait pas été possible d'organiser ces dernières dans de bonnes conditions, en raison, entre autres, du nombre de déplacés encore important et des conditions climatiques liées à la saison des pluies, qui entravent la capacité à circuler pour rejoindre sa circonscription, deux éléments qui s'appliquaient plus à l'élection législative qu'à l'élection présidentielle.

Vos rapporteurs en prennent acte ; ils l'avaient anticipé et même en quelque sorte suggéré, dès avril, lors d'un entretien avec le ministre en charge de l'organisation des élections, le Colonel Moussa Cinko COULIBALY.

Pour autant, l'élection présidentielle n'est pas l'aboutissement du processus électoral. Les **élections législatives** doivent se tenir le plus tôt possible. Le mandat des députés est arrivé à son terme et il doit être renouvelé.

Suggestion : Compte tenu des délais d'organisation nécessaires pour tenir le scrutin dans de bonnes conditions, les élections législatives pourraient avoir lieu **à l'automne**. En tout état de cause, elles doivent avoir lieu **avant la fin de l'année 2013**.

C. LES PREMIERS PAS DE LA RÉCONCILIATION ONT ÉTÉ FAITS

Depuis le précédent rapport, le dialogue nord-sud n'a redémarré que sous l'impulsion internationale, et n'a pas réussi à écarter tout risque d'affrontements.

1. La reprise de la médiation régionale....

a) Une communauté internationale et des organisations régionales très mobilisées

Pour faire avancer le processus de réconciliation, vos rapporteurs avaient déjà identifié en avril **deux écueils** :

- Il ne fallait sans doute **pas compter sur un « zèle » excessif des autorités maliennes**, surtout en période électorale ;
- La **multiplication des médiations**, signe d'une implication bienvenue des acteurs régionaux et internationaux, n'était pas forcément synonyme **d'efficacité**.

Le précédent rapport soulignait aussi que le **positionnement de « petit frère » du Niger** par rapport au Mali le mettait en position d'être un facilitateur, ne pouvant en outre être soupçonné par les Maliens d'avoir un agenda caché, contrairement à d'autres voisins.

La suite a montré la justesse de cette appréciation.

Ce sont en effet **les organisations internationales qui ont été les « moteurs » pour enclencher ce processus**, au rang desquels le représentant spécial de l'Union Africaine, Pierre BUYOYA, en liaison avec le bureau des Nations unies au Mali et les autorités de la CEDEAO.

Pierre BUYOYA a ainsi réuni régulièrement un "*mécanisme conjoint de coordination*" de l'UA (auquel participaient CEDEAO, ONU, UE, France et États-Unis) pour des échanges d'information, pour effectuer des démarches communes et arrêter des positions communes sur la médiation.

Le 17 mai 2013, le secrétaire général de l'ONU a nommé le Néerlandais Bert KOENDERS représentant spécial de l'ONU pour le Mali. Le Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour le Mali, nommé en avril, l'Ambassadeur Michel REVEYRAND DE MENTHON, a naturellement fait du Mali sa priorité.

Enfin, un émissaire malien a été nommé en la personne de Tiébilé DRAMÉ, le 13 mai 2013.

C'est finalement à Ouagadougou, sous l'égide du président burkinabè Blaise COMPAORÉ et des autorités nigérianes, co-médiateurs régionaux dans la crise malienne, que les négociations ont repris depuis la fin mai.

Il faut rappeler d'ailleurs que la précédente médiation burkinabée (à laquelle participait Ansar Dine), interrompue par l'offensive terroriste de janvier, avait notamment abouti à un **projet d'accord-cadre** préparé en décembre 2012 (**rencontre du 4 décembre** entre le MNLA –Djéri MAIGA-, Ansar Dine -Alghabas AG INTALLAH- et le gouvernement malien –Tiéman COULIBALY-), reposant sur : la résolution pacifique du conflit par le dialogue, le respect de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, le rejet du terrorisme.

b) L'affichage d'une certaine « bonne volonté » malienne de part et d'autre

(1) Les mots attendus ont été prononcés par les autorités maliennes

La nomination, le 13 mai dernier, par le président malien de transition, d'un conseiller spécial pour les négociations, en la personne de Tiébé DRAMÉ, a naturellement constitué un signal très positif et le premier geste concret d'ouverture (même si, dans le déroulement des négociations, les relations entre cet émissaire, par ailleurs lui-même candidat à l'élection présidentielle, et les autorités de Bamako n'ont pas toujours semblé parfaitement fluides, donnant l'impression de revirements de la partie malienne).

Les déclarations du Président Traoré lors de sa visite à Paris le 17 mai 2013 ont pu faire renaître l'espoir quant à la réalité de la volonté des autorités maliennes (que vos rapporteurs avaient quelque peu mise en doute) d'aller vraiment vers la réconciliation.

Le président malien de transition, se disait à cette date « sûr » que le MNLA était « prêt » à un « dialogue sincère ». « *La situation n'est pas bloquée du tout* » insistait-il, « *Le MNLA est constitué de Maliens, de compatriotes à nous auxquels nous avons réservé un traitement différent de celui réservé aux jihadistes, et avec lesquels nous allons dialoguer, discuter* ». « *Dans la décentralisation que nous envisageons, qui prévoit des transferts importants de compétences, de responsabilités et de moyens, je suis certain que le MNLA trouvera son compte et que l'ensemble du Mali en tirera bénéfice* », affirmait-il.

(2) La recomposition des groupes Touaregs s'est faite autour d'un agenda ouvrant la voie à la négociation

L'Aménokal des Ifoghas, Intalla Ag Attaher, a fait savoir par l'un de ses fils, Mohammed Ag Intalla, le 17 mai 2013, qu'il rejoignait le nouveau Haut Conseil de l'Unité de l'Azawad (HCUA), autour d'un agenda ouvrant la voie à la négociation. « *Mon père va diriger maintenant le HCUA. Nous voulons la paix avec le Mali. Nous ne voulons pas d'indépendance. Nous voulons le développement.*¹»

¹ Source : AFP

Alors qu'il était confronté à un certain effritement et que des divergences apparaissaient en son sein, le MNLA a finalement fait délégation commune avec le HCUA pour participer aux négociations à Ouagadougou.

Vos rapporteurs observent en outre que la délégation touareg n'a pas rompu les négociations malgré la remontée des forces armées maliennes à Anefis à compter du 5 juin, ce qui était un signe évident de bonne volonté.

(3) Les difficultés persistantes pour arriver à un accord sur le vote à Kidal, devenu l'épicentre de la réconciliation, ont été levées

Le chemin de la « réconciliation » peut schématiquement être découpé en deux phases.

La **première phase** doit avoir lieu avant la présidentielle et doit conduire à ce qu'elle se déroule dans de bonnes conditions « *sur tout le territoire malien* », suivant l'expression consacrée (sous-entendu : dans le nord en général, et à Kidal en particulier).

Au regard du nombre d'électeurs (vraisemblablement de l'ordre de 5 000 à 6 000 électeurs potentiels, pour une population d'environ 30 000 habitants) et de la répercussion de leur vote sur le résultat de l'élection (le corps électoral compte 7 millions d'électeurs au total), l'enjeu pourrait paraître dérisoire. Pourtant, **la portée symbolique et politique** du vote à Kidal était telle que la première phase de la « réconciliation » passait sans doute, de fait, par l'organisation du scrutin présidentiel à Kidal.

La co-médiation menée par la CEDEAO et Nigéria a fini par obtenir des résultats le 18 juin dernier, ce dont on ne peut que se féliciter. **Les autorités françaises et notre diplomatie, qui ont œuvré, aux côtés des Africains et des organisations internationales, à ce résultat, ont démontré leur efficacité.**

La **deuxième phase** ne pourra être enclenchée qu'après l'élection présidentielle. C'est pourtant **la plus importante**, or c'est celle dont on ne parle pas aujourd'hui. Elle doit permettre d'aborder les sujets de fond : représentation des populations du Nord, décentralisation, transferts de ressources, projet de développement pour le Nord...

Vos rapporteurs maintiennent l'idée suivant laquelle, pour enclencher la deuxième phase de la réconciliation, le déplacement d'une haute autorité malienne au Nord du pays aurait, le moment venu, une forte valeur symbolique, pour signifier l'importance que revêtent aux yeux du gouvernement nouvellement élu de Bamako le dialogue intercommunautaire et la réconciliation.

<p><u>Suggestion</u> : il serait souhaitable que le Président élu ou le Premier ministre nommé se rendent, avec des représentants de la communauté internationale, à Kidal, pour lancer la deuxième phase du processus de réconciliation.</p>

2. ...n'a pas empêché la montée d'une tension pouvant déboucher sur un risque d'affrontements

Notre position ne peut être que celle **du soutien de l'unité du Mali et de la préservation de son intégrité territoriale** : dans ce cadre, nous l'avons déjà dit, à la suite d'ailleurs du gouvernement français, il ne saurait y avoir deux armées sur le territoire malien, et la présence des forces armées maliennes est légitime sur tout le territoire. « *Ni junte ni milices* » : voici quels étaient les termes exacts employés par notre rapport du mois d'avril, termes qui visaient d'ailleurs tant les groupes armés que les putschistes ou les milices Ganda de la boucle du fleuve.

Toutefois, cela ne veut pas dire **que l'on doive encourager les forces armées maliennes à se déployer au Nord de façon précipitée, encore moins qu'on les y aide**, au risque non seulement de déclencher des répressions sanglantes de part et d'autre, mais aussi **d'hypothéquer tout le processus de négociation politique**.

Il est en effet singulier d'affirmer vouloir négocier d'une part, et de poursuivre, d'autre part, l'action armée.

Or il n'y a de solution que politique : faute d'une solution politique durable, les forces de décomposition reprendront le dessus.

Un déploiement précipité au Nord aurait été d'autant plus irresponsable que des **soldats français** de la force Serval sont déployés sur l'aéroport de Kidal et risquaient d'avoir à gérer une situation difficile en termes sécuritaires.

À cet égard, vos rapporteurs ont **considéré avec inquiétude, pendant la période des négociations à Ouagadougou**, la montée du risque d'affrontements, compte tenu de la proximité géographique entre les forces armées maliennes remontées à Anéfis les 4 et 5 juin et les éléments du MNLA établis à Kidal (villes distantes de 100 km environ). Prendre le risque d'un accrochage entre leurs patrouilles, potentiellement distantes de quelques dizaines de kilomètres seulement, n'apparaissait pas opportun.

Le même risque s'est reproduit autour de Ménaka.

Qui pouvait croire que cela œuvrerait en faveur de la paix ? C'est naturellement par la négociation que les Maliens doivent trouver une solution, pas par les armes.

À cet égard on ne peut être que frappé de constater la permanence **d'une certaine ambiguïté malienne** sur le sujet de la réconciliation.

Vos rapporteurs estiment que :

. La MINUSMA doit se renforcer à Kidal car c'est elle qui a reçu le mandat de soutenir le processus politique et la réconciliation (et non pas Serval) ;

. Les autorités maliennes devraient réellement privilégier le respect de l'accord du 18 juin et s'attacher à ne pas faire monter le risque d'accrochage. À cet égard, il est indispensable qu'elles choisissent avec discernement, et en accord avec la Commission de vérification, les éléments et le « *tempo* » du retour à Kidal.

D. UN RÈGLEMENT DANS LE LONG TERME DES RACINES DE LA CRISE DEMEURE NÉCESSAIRE

Vos rapporteurs jugent que c'est la deuxième phase de la réconciliation qui sera la plus décisive. Elle n'est pas encore engagée.

Pire, l'inapplication des précédents accords (Pacte national en 1992, Accords d'Alger en 2006), qui comportaient pourtant des dispositions très précises sur la question de la décentralisation, de la représentation politique et du développement du Nord Mali, conjuguée à la montée très nette des tensions communautaires au Mali, n'incitent pas à l'optimisme pour cette deuxième phase.

Certains incidents qui en disent long : quelques jours avant la conférence de Bruxelles où devaient être annoncés d'importants efforts de la communauté internationale pour le développement du Mali, se faisait déjà jour une volonté des autorités maliennes d'envoyer les forces armées au Nord. Cette initiative, qui n'aurait pas œuvré dans le sens de la paix, a pu être différée, par la voie diplomatique, mais elle fut finalement menée à terme, le 5 juin dernier, avec une remontée vers Anefis des forces armées maliennes, dans un contexte quelque peu différent puisque « *sous la pression* » -faisait-on valoir à Bamako- d'une opinion publique scandalisée par le sort réservé aux « *peaux noires* » à Kidal à la suite d'expulsions et arrestations, condamnées par la France, quelques jours auparavant.

Symétriquement, les « *peaux blanches* » ne reviennent toujours pas à Gao et Tombouctou, qui sont aujourd'hui devenues des villes entièrement noires (Peuls, Songhaïs).

Dans ce climat difficile, il faut évidemment du courage pour s'attaquer aux vraies racines de la crise malienne.

1. La recherche d'une solution durable pour le Nord est encore embryonnaire

a) La commission « Dialogue et réconciliation » ne pourra vraiment travailler –au mieux- qu'après la présidentielle

Vos rapporteurs se sont déjà exprimés sur la **Commission Dialogue et Réconciliation**, prévue dans la feuille de route du 29 janvier mais poussivement mise en place, sur sa composition jugée imparfaite par

certain, et, surtout, sur l'imprécision de son agenda et la lenteur de son rythme de travail.

Le bien-fondé de ces appréciations, formulées quelques jours après sa mise en place effective, a hélas été confirmé depuis. La Commission s'emploie à créer des groupes de travail et fonde de grands espoirs sur une « *Commission de la cohésion et de l'unité nationale* », encore en cours d'installation. Force est de reconnaître qu'elle est aujourd'hui peu présente, ou peu visible, dans le débat public (c'est un euphémisme). Il ne saurait s'agir que d'un seul problème de « communication », comme cela est parfois allégué.

Le CNDP nigérien (Conseil national de dialogue politique), créé en 2004¹, pourrait peut être servir d'exemple. Cette institution, qui réunit majorité et opposition, qui s'appuie sur les chefs traditionnels et religieux, est le cadre permanent de la prévention et du règlement des conflits politiques et de concertation entre ses membres autour de toutes les questions d'intérêt national. Il permet l'expression des légitimités locales.

b) La réconciliation n'est pas un enjeu de la campagne électorale, l'abcès de fixation de Kidal ayant servi d'exutoire aux tensions maliennes

Comme on pouvait le craindre, rares sont les hommes politiques qui se risquent aujourd'hui à prôner activement une véritable réconciliation entre toutes les composantes de la société malienne, à quelques semaines des élections, dans un pays où les ressentiments inter communautaires sont particulièrement vifs et où **les populations du Nord, perçues par beaucoup de Maliens du Sud, c'est un fait, comme responsables des malheurs du pays, ne représentent qu'une infime partie du corps électoral.**

Dans ce contexte, nous disions dès avril que la France, pays ami mais, aussi, qu'on le veuille ou non, puissance étrangère militairement présente sur le sol malien, pourrait facilement faire figure de bouc-émissaire.

Il est plus facile pour certains d'accuser la France d'on ne sait quel agenda caché à Kidal que de s'atteler à l'immense chantier de la réconciliation, surtout en période électorale...

Dès le mois d'avril, nous affirmions d'ailleurs que : « *La situation de Kidal et du MNLA pourraient servir de prétexte pour retourner les populations. Soyons lucides : même si l'intervention militaire franco-africaine est largement perçue aujourd'hui comme salutaire, comme en témoignent les drapeaux français qui pavoisent les rues de Bamako, le risque de retournement de l'opinion publique malienne est réel. On en perçoit le frémissement, par exemple, autour de la question du contrôle de Kidal et de la relation des forces françaises avec le MNLA. La question du MNLA et de Kidal est un problème très sensible. La France défend la souveraineté et l'intégrité du Mali mais la réconciliation durable des ethnies conditionne l'éradication définitive des groupes terroristes.* »

¹ Décret de création disponible sur http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/CNDP_Niger.pdf

Sans doute la campagne électorale n'est-elle pas propice à un discours de vérité sur la question.

Les prises de positions officielles des autorités françaises ont, depuis, largement démonté les allégations infondées quant au rôle de la France.

Les propos du porte-parole du ministère des Affaires étrangères, confirmés par le ministre des Affaires étrangères¹ et le Président de la République lui-même² ont clairement apporté leur appui, début juin lors des événements d'Anefis, au rétablissement de la souveraineté malienne sur l'ensemble du territoire :

Déclarations du porte-parole du ministère des Affaires étrangères (5 juin 2013)

« Question : L'armée malienne a affirmé mardi être partie à la reconquête de Kidal. Des troupes seraient déjà arrivées à Anefis. Ce mouvement se fait-il en concertation avec les autorités et l'armée françaises? L'expulsion par le MNLA d'habitants de Kidal sur la base de la couleur de peau a-t-elle précipité ces opérations ?

« Réponse : Sur le principe, nous avons toujours été clairs : il ne peut et ne doit y avoir au Mali qu'une seule armée. Elle a vocation à se déployer sur l'ensemble du territoire. Nous soutenons aussi les efforts des autorités maliennes pour réinstaller leur administration au Nord du pays.

« Ce sont les modalités de ce redéploiement qui doivent être précisées. Nous souhaitons qu'il s'effectue de manière pacifique, en évitant toute victime civile. C'est pourquoi nous appelons les groupes armés à déposer les armes et à poursuivre les discussions avec les autorités maliennes.

« C'est l'enjeu du dialogue engagé en vue de permettre dans un premier temps la tenue des élections et de sceller la réconciliation. Dans ce domaine, les choses ont progressé ces derniers jours, en particulier grâce au travail de Tiébilé Dramé, émissaire du Président Traoré, avec le soutien des pays de la région. Les négociations sont toujours en cours et progressent sur la question du redéploiement de l'administration à Kidal et de la tenue de l'élection présidentielle.

« Nous avons fermement condamné les violences et les arrestations fondées sur la couleur de peau qui ont eu lieu à Kidal. Nous réitérons notre appel à la libération de l'ensemble des personnes détenues sans justification dans cette ville. »

La position française a toujours été claire :

- les préalables de la négociation, auxquels souscrit toute la communauté internationale, ne sont pas négociables : laïcité, intégrité territoriale et unité nationale,

- par voie de conséquence, la présence de l'État malien à Kidal est légitime, dans toutes ses composantes, y compris l'armée,

- la perspective du désarmement est la seule envisageable à terme pour les groupes armés,

¹ Entretien à France 24

² Lors de la remise du prix Houphouët-Boigny pour la recherche de la paix à l'UNESCO le 5 juin 2013

- la France souhaite que cela se fasse de manière pacifique, et que l'ensemble des parties soient entendues,

- la communauté internationale, et la France en particulier, pourra garantir les engagements qui seraient pris de part et d'autre.

Pourtant, la France a continué à être la cible d'attaques ou d'allégations plus ou moins voilées.

Ainsi, le candidat à la présidentielle Soumana SACKO, ancien Premier ministre de 1991 à 1992, a-t-il, dans un communiqué de son parti, la Convention nationale pour une Afrique solidaire (CNAS), le 28 mai dernier, dénoncé¹ « avec la dernière vigueur les récents propos mal inspirés du président François Hollande relatifs au sort de Kidal. (...) Ni l'opération Serval, dont nous saluons l'efficacité, ni le mirage de milliards d'euros vaguement annoncés à Bruxelles (lors d'une conférence des donateurs le 15 mai) ne donnent au président François Hollande le droit de se substituer aux autorités maliennes et de déterminer en leur lieu et place la séquence temporelle du retour de l'administration civile et des forces armées et de sécurité du Mali à Kidal. (...) À contre-courant de l'Histoire, les propos anachroniques du président Hollande dénotent un certain paternalisme, voire une certaine velléité de transformation de Kidal, partie intégrante du Mali, en **un protectorat français** », avait conclu la CNAS.

De telles allégations n'ont naturellement pas de fondement ni de réalité. Elles sont à classer, nous l'avons déjà dit plusieurs fois, au rang des « fariboles ». Ce qui est plus inquiétant, c'est ce qu'elles révèlent chez certains d'absence de volonté de réconciliation.

De la même façon, une manifestation a un temps été prévue devant l'ambassade de France à Bamako (le 8 juin 2013), indice d'un retournement toujours possible d'une partie au moins de l'opinion publique malienne.

Une fois les élections présidentielles passées, il est indispensable que les nouveaux dirigeants maliens aient la légitimité suffisante pour s'attaquer aux vraies questions.

c) Les enjeux de fond ne sont pas aujourd'hui réglés : décentralisation, développement, représentation des communautés du Nord

Les vrais enjeux de la réconciliation, s'ils sont identifiés, ne sont pas aujourd'hui réellement traités.

Ils figuraient pourtant déjà dans les précédentes négociations de sortie de crise des rébellions touarègues et sont couchés noir sur blanc dans différents documents officiels, et notamment dans :

. Le Pacte national de 1992 (Titre III : « *Du statut particulier du Nord Mali* », Titre IV : « *De la solidarité et de l'unité nationales dans le Nord Mali* »),

¹ Source : Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20130530172002/france-mali-rebellion-touaregue-cnasmali-le-ton-monte-contre-francois-hollande.html>

qui prévoyait des fonds d'indemnisation, un régime fiscal particulier, un programme de développement spécifique au nord du Mali, un processus de redécoupage communal et administratif...

C'est d'ailleurs à la fin des années 1990 que le Mali s'est engagé dans un processus de décentralisation en créant des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière, s'administrant librement et exerçant des compétences que l'État leur a transférées ; avec deux objectifs principaux : l'approfondissement de la démocratie et le développement économique local (761 collectivités territoriales existent au Mali, 703 communes, 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako). Nous l'avons déjà dit, ce schéma est largement resté fictif, faute de moyens financiers ;

. Les Accords d'Alger de 2006, qui mentionnaient notamment dans leur chapitre II (« *Développement économique, social et culturel* ») l'accélération du transfert de compétences aux collectivités locales, un programme d'accès à l'eau potable dans le Nord, l'instauration d'un système de santé adapté au mode de vie des populations nomades, la réalisation d'un aéroport à Kidal, la réhabilitation de l'aéroport de Tessalit, l'électrification des chefs-lieux des cercles et des communes dans le Nord, une couverture de communication téléphonique, la création d'Unités spéciales de sécurité, composées d'éléments issus des régions nomades et rattachées à la Garde nationale...

. La « Feuille de route » adoptée à l'unanimité par le Parlement malien le 29 janvier 2013, qui dispose explicitement que « *La discussion pourra porter sur :*

« - *L'approfondissement du processus de **décentralisation** ;*

« - *La prise en compte des **spécificités** régionales dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ;*

« - *Le développement des **infrastructures**, notamment le désenclavement et l'exploitation des ressources naturelles. ».*

. Dans notre précédent rapport du mois d'avril, nous avons affirmé que, sans préjuger de solutions qu'il appartient aux Maliens eux-mêmes de trouver, il nous semblait que **trois questions au moins** pourraient figurer à l'ordre du jour des négociations en matière de **décentralisation** :

. L'organisation territoriale et le découpage des circonscriptions (électorales) au Nord, pourrait faire l'objet de débats, ou à tout le moins la question de la participation des populations du Nord à l'exercice du pouvoir au sein des autorités nationales. Certains observateurs citent le cas nigérien comme un exemple (le premier ministre est un touareg, le ministre des affaires étrangères est issu de la communauté arabe) ;

. Le partage des ressources, qu'elles soient budgétaires (produit de la taxe pour le développement local et régional notamment), qu'elles

concernent les investissements en infrastructures (distribution d'eau, éducation, électricité, routes) ou les ressources minières futures (les discussions devraient se pencher sur le partage des éventuelles retombées des gisements pétroliers et gaziers qui pourraient être découverts au Nord-Ouest du pays notamment) ;

. La réforme institutionnelle autour d'un accroissement des libertés locales : un projet de révision constitutionnelle, en cours depuis plusieurs années, prévoyait la transformation du Haut Conseil des collectivités territoriales en une assemblée législative de plein exercice. Cette réforme, interrompue par le coup d'état, pourrait être remise sur le métier et permettrait sans doute de mieux structurer l'expression politique des légitimités locales.

Les autorités gouvernementales expriment un accord de principe à **l'approfondissement de la décentralisation dans le cadre d'un état unitaire**. Le Premier ministre Cissoko¹ l'a publiquement affirmé, tout en rejetant toute idée de fédéralisme : « *Nous sommes prêts à discuter de tout et avec tous, pas seulement avec les communautés du Nord. Mais il est hors de question de parler de fédéralisme. Mais nous sommes ouverts à tout dialogue avec toutes les communautés dès lors qu'il s'agit de parler de développement local et d'approfondir la décentralisation. Nous sommes aussi prêts à examiner une forme de redécoupage du territoire : créer plus de régions, de communes, de cercles, d'arrondissements, dans le Nord.* ».

Le Président Traoré² a lui aussi fait des déclarations en ce sens le 17 mai 2013 « *La décentralisation que nous envisageons prévoit des transferts importants de compétences, de responsabilités et de moyens (...)* ».

Cette opinion n'est pas partagée par tous les Maliens. Certains députés maliens rencontrés par vos rapporteurs ont mis en avant le fait que les Touaregs avaient eu des représentants au Parlement (le cas du numéro deux d'Ansar Dine est souvent cité) et que l'autonomie d'administration était déjà très large pour l'ensemble des régions maliennes. Certains vont plus loin et énumèrent la liste des postes qui ont été, dans l'histoire du Mali, occupés par des Touaregs : Premier ministre, ministres, président du Haut Conseil des collectivités territoriales, Vice-Président de l'Assemblée nationale, Directeurs généraux, diplomates, gouverneurs de région, préfets de cercle³...

Cette divergence d'appréciation sur le poids des communautés du nord dans les institutions locales et nationales montre que même le diagnostic ne fait pas l'objet d'un consensus.

¹ Source : interview au journal *Le Monde*, février 2013

² Source : déclarations à l'AFP

³ Source : « *Crise malienne : le FDR récuse le rapport de Ban Ki-Moon* », *Le Républicain* (sur maliweb.net), 3 décembre 2012), cité par *International crisis group* n0201, 11 avril 2013

Il est d'autant plus important de relancer le débat national sur cette question.

L'entretien que vos rapporteurs ont eu à Bamako avec le **Président du Haut Conseil des collectivités territoriales** à ce sujet a jeté un éclairage intéressant sur la question de la décentralisation. À son sens, des réformes législatives ambitieuses ont d'ores et déjà consacré, en théorie, une décentralisation poussée. Pour autant, cette décentralisation ne serait que « *de façade* » car elle n'existerait que dans les textes et n'aurait jamais pu être réellement mise en œuvre, faute de moyens.

Les collectivités locales ne disposeraient ainsi que **de 0,5 % du budget national** et, faute de transfert de ressources accompagnant de théoriques transferts de compétences, seraient hors d'état de jouer le rôle théoriquement dévolu par les textes. La décentralisation malienne est ainsi présentée comme une « coquille vide », reposant sur d'excellents textes mais n'ayant pas de réalité concrète, faute de moyens. A l'appui de cette démonstration, les exemples abondent comme les difficultés pour les collectivités à percevoir le produit de la **taxe pour le développement local et régional**, l'absence de **subventions de fonctionnement** aux collectivités territoriales de la part de l'Agence nationale des collectivités locales ou encore la faiblesse des **investissements d'infrastructure** de l'État, en particulier au Nord du pays.

Ce diagnostic a d'ailleurs été confirmé par la suite par les autorités maliennes elles-mêmes qui concèdent, dans leur document « *Plan pour la relance durable du Mali 2013-2014 (PRED)¹* » (p. 21) au sujet du processus de décentralisation : « *Toutefois, certaines difficultés de nature diverse (lenteur dans les transferts de compétence et de ressources, faible mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales, etc)* » ont entravé ces « *grandes ambitions* ».

Pour l'instant, ces questions sont assez peu débattues dans l'espace public malien. Elles restent cantonnées aux négociations menées sous l'égide de la communauté internationale.

Vos rapporteurs maintiennent leur idée suivant laquelle l'expression des légitimités traditionnelles et locales devrait être mieux structurée, par exemple en relançant le chantier du renforcement du Haut conseil des collectivités territoriales en une Assemblée législative représentant les collectivités territoriales.

Il faut souhaiter que le nouveau Président de la République qui sera élu en août 2013 ait à cœur d'avancer réellement sur ces sujets, sans se contenter de profiter du bénéfice de la paix retrouvée.

¹ Document ayant servi de base à la conférence des donateurs du 15 mai 2013 « Ensemble pour le renouveau du Mali » à Bruxelles

d) Les promesses de l'accord du 18 juin restent à concrétiser

L'Accord du 18 juin est un processus en deux étapes (vote à la présidentielle, puis accord de réconciliation), dont la deuxième étape –dont personne ne parle aujourd'hui- est naturellement **la plus importante**.

« Après l'élection du Président de la République et la mise en place du Gouvernement, les parties conviennent d'entamer un dialogue inclusif pour trouver une solution définitive à la crise » (article 3 de l'accord).

L'accord prévoit qu'un deuxième accord soit conclu, dans le cadre de négociations entamées 60 jours après la mise en place du nouveau Gouvernement, avec le concours de la Commission dialogue et réconciliation et de la communauté internationale, qui portera notamment sur :

- L'organisation institutionnelle et administrative du Mali ;
- Le développement ;
- La réorganisation des forces de défense et le programme de désarmement, démobilisation et réinsertion des groupes armés ;
- L'amélioration de la gouvernance administrative économique et politique
- Le retour des réfugiés ;
- La protection des droits de l'Homme ;
- La justice et la réconciliation.

L'accord du 18 juin peut paraître à cet égard moins ambitieux que le Pacte national de 1992 ou les Accords d'Alger de 2006 (restés lettre morte).

La question du règlement dans la durée des vraies questions est donc encore devant nous. **Le risque est alors que les autorités maliennes nouvellement élues, bénéficiant d'un climat de sécurité retrouvée, ne voient pas l'urgence à entrer dans cette deuxième phase.**

Suggestion : la France doit continuer à agir pour que la deuxième phase de la réconciliation, la plus importante, soit réellement abordée.

2. La reconstruction de l'État malien sera une œuvre de longue haleine

a) La reconstruction de l'armée malienne dépasse l'horizon d'EUTM Mali

Nous l'avons déjà dit, EUTM Mali rencontre plusieurs limites :

1-Un **horizon temporel** trop étroit : il faudra sans aucun doute bien plus de 15 mois pour reconstituer une armée qui se tienne au Mali ;

- 2-La question, non résolue à ce jour, de **l'équipement** des forces armées maliennes, malgré des efforts notamment français (sous forme de dons) et allemands (des annonces ont été faites à Adis Abeba en janvier sur ce sujet) en leur faveur ;
- 3-La question du **maintien de l'effort européen** dans la durée : les difficultés, survenues au moment de la génération de force des protecteurs des formateurs européens en mars, se sont rééditées récemment lorsqu'il s'est agi du **financement de cette opération par les États membres**, pierre d'achoppement qui aurait bien pu mettre en danger la continuité du déroulement de la mission, alors même que les montants pris en charge par l'Union européenne (de l'ordre de 12,5 millions d'euros au total) sont très inférieurs à ceux fournis par les États membres qui financent les contingents de formateurs, au premier rang desquels la France ;
- 4-Des **difficultés potentielles, de nature politique**, si jamais **l'emploi, par les autorités maliennes, des contingents formés par les Européens ne servait pas la cause de la paix et de la réconciliation au Mali.**

Au-delà de la seule formation et du recrutement, c'est aussi toute la **programmation militaire, inexistante**, qui doit être repensée. À cet égard des experts d'EUTM Mali exercent actuellement une mission de conseil auprès des autorités maliennes.

Là encore, l'horizon temporel (15 mois) est trop court.

Recommandation : l'Union européenne devrait envisager une **prolongation** et un recalibrage de la mission EUTM Mali au-delà des 15 mois initiaux.

b) L'influence néfaste de la junte est toujours une hypothèque

Nul besoin de revenir ici à nouveau sur la nécessité d'éradiquer l'influence de l'ancienne junte, dont les dernières manifestations tangibles (« démission » du Premier ministre, affrontements au sein des forces de sécurité, voire mouvements « d'humeur » des contingents de soldats maliens formés par les européens...) et la persistance de certains discours complaisants à Bamako vis-à-vis de l'auteur du coup d'État montrent qu'elle est encore réelle.

La presse¹ a fait état d'une invitation qui aurait été formulée à l'endroit de l'ancien leader des putschistes par un État d'Afrique de l'Ouest, précisant qu'aucune suite favorable ne lui aurait, à ce stade, été réservée.

Il va de soi qu'une solution négociée, par exemple sous l'égide de la CEDEAO, qui avait déjà conclu les accords sur la transition après le coup

¹ Jeune Afrique, 29 mai 2013 : <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2733p008-009.xml14/>

d'État, devrait être trouvée à court terme pour s'assurer définitivement de la perte définitive d'influence des anciens putschistes.

À ce jour, vos rapporteurs considèrent que l'hypothèque n'est pas levée. En particulier, des interférences sont possibles qui pourraient entraver le bon déroulement du scrutin présidentiel.

Certains candidats à l'élection présidentielle ont pris l'engagement solennel d'en accepter les résultats ou de ne les contester que suivant les modalités prévues par la loi. On ne peut que se féliciter d'une telle initiative, qui existe au Mali depuis 2007, même si **ce type d'engagement moral n'est naturellement pas une garantie absolue.**

Tout ce qui peut contribuer à minimiser les risques de « turbulences » au moment du vote est toutefois bienvenu.

Suggestion : Mener à bien, avec l'appui de la CEDEAO, si possible avant l'élection présidentielle, les initiatives engagées pour limiter les potentielles interférences de la junte dans le processus électoral.

c) La question de la « reconstruction » des forces de sécurité et de la justice reste entière

Le précédent rapport : « *Mali : comment gagner la paix ?* » avait déjà décrit l'état des forces de sécurité maliennes (à des degrés divers, Police, Gendarmerie, Garde nationale), à l'image de celui des forces armées : manquant d'équipement, de logistique, désorganisées, faisant parfois montre d'une loyauté douteuse envers les institutions et sans grande motivation. Des situations de discipline bafouée, de non-respect des règles hiérarchiques, ont notamment été rapportées. Les besoins d'équipement sont là encore très grands.

Certains experts mettent en cause non seulement leur capacité à faire face à une menace terroriste mais aussi à gérer un trouble à l'ordre public de moyenne ou haute intensité. D'autres estiment que certaines unités constitueraient même clairement un danger pour la stabilité politique du pays, parce que susceptibles de « basculer », en particulier au sein de la Police nationale.

Il faut toutefois noter que la Gendarmerie nationale, bien que tout aussi démunie de matériel, d'équipement et de véhicules, a fait un effort d'auto-formation et que ses unités mobiles ont mieux réussi à se redéployer au Nord. La Garde nationale serait, à l'instar de la Gendarmerie, moins touchée par la démotivation et la corruption que la Police nationale. Elle souffre néanmoins tout autant du manque de moyens et de formation.

Dans ces conditions, le redéploiement dans le pays des forces de sécurité intérieure se poursuit, certes, mais à un rythme assez lent, tant pour le court terme (sécurisation des élections) que pour le long terme. En dehors des besoins en véhicules, équipements et infrastructures, les problématiques

fondamentales de la gestion des ressources humaines (recrutement notamment) et de la formation demeurent.

De même, le diagnostic effectué par le premier rapport « *Mali : comment gagner la paix ?* » sur **les institutions judiciaires et l'administration pénitentiaire** au Mali reste valable. Vos rapporteurs y appelaient de leur vœu l'envoi d'un expert français en la matière (réalisé depuis) et l'extension au Mali de l'opération européenne EUCAP Niger (non réalisée à ce jour).

Il est en effet désolant d'entendre certaines ONG s'inquiéter du fait que les **prisonniers remis aux autorités maliennes** (conformément au droit, s'agissant de leurs ressortissants arrêtés sur leur sol) pourraient encourir un risque réel d'être torturés ou de subir de mauvais traitements.

Vos rapporteurs tiennent toutefois à souligner **la gestion très scrupuleuse de cette question par les autorités et les forces françaises** ; en particulier, les traditionnels accords conclus en pareil cas avec les autorités maliennes ont expressément prévu que la peine de mort, notamment, ne saurait être appliquée aux prisonniers remis par les forces françaises au gouvernement malien.

d) Les services de base à la population ne se réinstallent que lentement

Le redéploiement des **autorités administratives** dans le Nord du pays, que vos rapporteurs avaient jugé indispensable et urgent, continue, mais très imparfaitement.

Selon les autorités maliennes, **tous les représentants de l'État (Préfets et Sous-préfets) ont rejoint leurs postes** dans les trois régions du Nord Mali, à l'exception de la localité de Kidal¹. Mais, d'après des témoignages sur place, en réalité si les Préfets de région sont en fonction, ainsi que les Préfets de cercles, les **Sous-préfets** ne résident pas dans leur circonscription en raison de l'insécurité. Certains sous-préfets "réinstallés" ne font que des incursions sous escorte dans leur arrondissement, mais n'y résident pas, sauf exception. Ils résident le plus souvent au niveau des capitales régionales (Gao et Tombouctou).

Du point de vue des **infrastructures de santé**, un bilan réalisé fin avril 2013 faisait état de 38 centres de santé fonctionnels sur 99 (38%) dans la région de Tombouctou, 31 centres fonctionnels sur 72 (43%) dans la région de Gao et 15 centres fonctionnels sur 19 (79%) dans la région de Kidal. À noter que 72 centres (32, 27, 13 respectivement sur chaque région) sont soutenus par des ONG ou institutions internationales.

La Direction nationale de la santé a depuis engagé (fin mai) le redéploiement de son personnel dans les régions de Gao et Tombouctou, avec le soutien de l'OMS (prime de réinstallation). Environ 120 personnels (médecins, sages-femmes, techniciens et chauffeurs ...) vont réinvestir

¹ Redéploiement en cours dans le cadre des accords du 18 juin 2013

d'abord les Centres de santé de référence des districts sanitaires et les directions régionales des régions de Gao (Menaka Ansongo Bourem et Gao) et de Tombouctou (Dire, Gourma-Rharous, Niafunke et Tombouctou).

En termes **d'éducation**, selon les organisations internationales et les autorités éducatives régionales, les écoles dans des régions de Gao et Tombouctou continuent à rouvrir, avec **461 écoles fonctionnelles sur 1 079, soit 42 pour cent des écoles**. Ces écoles accueillent 98 958 élèves et 2 345 enseignants. **Selon l'UNICEF, pour la seule région de Tombouctou, 44 000 enfants ne sont pas encore retournés à l'école (début juin)**. Le manque d'infrastructures fonctionnelles et de moyens logistiques semble expliquer cette situation.

Une mission d'évaluation le 25 mai¹ a confirmé la **vulnérabilité de la population de Gao par rapport aux services de base (eau, électricité et alimentation)**. Dans la ville de **Tombouctou** l'approvisionnement en électricité n'est redevenu régulier dans tous les quartiers (même s'il est partiel, de 19h à 0h) que grâce à l'apport en carburant du CICR.

A **Kidal**, l'administration ne s'est pas redéployée et les écoles n'ont pas rouvert. **On estime que 100 000 enfants² n'ont toujours pas accès à l'éducation dans le Nord du pays**.

3. La lutte contre l'impunité en matière d'exactions n'apparaît pas vraiment comme une priorité de la réconciliation

Vos rapporteurs ont déjà eu l'occasion d'affirmer que la **lutte contre l'impunité contre toutes les exactions** commises sur le territoire du Mali était un point de passage obligé pour aller vers une véritable réconciliation.

Ils ne peuvent que redire ce qu'ils ont déjà affirmé, en soulignant combien certains dossiers portent de charge affective et symbolique aux yeux des Maliens (le cas du **massacre d'Aguelhok** était en particulier déjà identifié, dans le premier rapport, comme un abcès de fixation).

Certes, la Cour pénale internationale a été saisie par le gouvernement malien des faits survenus depuis janvier 2012.

¹ Source : OCHA

² Source : discours de Bert Koenders devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 25 juin 2013



Les crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide, violences sexuelles et violations graves du droit international, des droits de l'homme et du droit international humanitaire doivent naturellement être punis. La réconciliation, elle, passe par le pardon ou le dépassement, s'agissant de la « rébellion » à proprement parler.

À cet égard, il est positif de constater qu'une disposition (passée quasiment inaperçue) de l'Accord du 18 juin dispose (article 18) que « les parties conviennent de la mise en place, dans les meilleurs délais, d'une *Commission d'enquête internationale sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide, les crimes de violence sexuelle, le trafic de drogue et les autres violations graves du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire sur tout le territoire du Mali.* »

Parallèlement, les parties s'engagent à libérer les personnes « détenues du fait du conflit armé ».

Suggestion : la France doit appuyer fortement tant les investigations de la **Cour pénale internationale** que la mise en place de **la Commission d'enquête internationale** sur les crimes de guerre prévue par l'Accord du 18 juin.

II. LE SAHEL RESTERA UNE RÉGION INSTABLE OÙ LES INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ FRANÇAIS ET EUROPÉENS SERONT MENACÉS

A. LE SAHEL EST AUJOURD'HUI EN MARGE DU DÉCOLLAGE AFRICAIN

1. Une région qui partage les maux de l'Afrique mais pas encore ses succès

a) *Une explosion démographique qui fait figure de « bombe à retardement »*

(1) Une région en forte croissance démographique sur un continent, l'Afrique, demain le plus peuplé

Le Sahel est passé de 17 millions d'habitants en 1950 à 81 millions en 2012¹, soit une multiplication par 5 en 60 ans. Les projections moyennes font état de 117 millions d'habitants prévisibles en 2025, puis 208 millions en 2050.

Comment ces territoires fragiles pourront-ils absorber un tel choc démographique ?

Comme nous l'avons déjà dit, il y a aujourd'hui plus d'habitants à Nouakchott qu'il n'y en avait à l'indépendance dans toute la Mauritanie.

Le Niger, pays de 16 millions d'habitants, avec un taux de fécondité de 7,6 enfants par femme, le plus élevé du monde, passera à 55 millions d'habitants en 2050.

La population du Mali, 10 millions d'habitants en 2000, près de 15 millions aujourd'hui, passera à 50 millions en 2050.

Au Tchad, il y aura en 2050 30 millions d'habitants, contre 8,5 millions aujourd'hui. Au Burkina Faso, 37 millions contre 12 aujourd'hui.

Si la population va doubler dans les vingt prochaines années, la **population urbaine va, quant à elle, tripler**. Ces pays auront à faire face à de vastes « chaudrons » urbains où une jeunesse pléthorique et sans emploi est susceptible de poser des problèmes de sécurité d'une échelle inégalée.

(2) L'exemple de la démographie au Niger, record mondial de la fécondité

Au Niger, pays qui détient le record mondial en termes de fécondité, la maîtrise de la démographie est un sujet crucial.

Aujourd'hui **la moitié de la population a moins de 18 ans**, et ce taux va monter à 60% en 2020.

Le Niger tient le record du monde avec des indicateurs particulièrement élevés :

¹ Source : Gérard François DUMONT dans « Questions internationales », « Le Sahel en crises », 2012

- Taux d'accroissement démographique de 3,9% par an. Ce taux d'accroissement démographique vient d'être réévalué à l'occasion du dernier recensement, il est passé de 3,3% à 3,9% par an ;

- Taux de fécondité (en hausse) de 7,6 enfants par femme.

La pression sociale, voire religieuse, poussent en faveur d'un nombre élevé d'enfants et les mariages précoces (voire forcés) seraient encore largement pratiqués dans le pays¹. Les grossesses précoces sont d'ailleurs répandues et expliquent en partie une mortalité maternelle très élevée, de 554/1 000. L'usage de la contraception serait marginal et ne concernerait que 13% de la population.

La population du Niger était de 16 millions en 2012, 17,2 en mars 2013 et devrait être de 29 millions en 2030 et 55 millions en 2050.

La situation actuelle, déjà critique, devrait donc s'aggraver dans les années à venir dans les domaines de :

- l'insuffisance d'infrastructures d'accueil sanitaire et social ;

- l'augmentation de la malnutrition et des problèmes de santé ;

- l'insuffisance d'écoles et la chute du nombre d'élèves scolarisés ;

- la pression, déjà forte, sur la gestion des ressources naturelles renouvelables (eau, terres agricoles, bois de chauffe...) et notamment sur la production alimentaire, va s'accroître car les terres cultivables du Niger peinent déjà aujourd'hui à nourrir la population (**1 million de personnes avait besoin d'assistance alimentaire en 2013, alors qu'il s'agit d'une bonne année de production**).

L'augmentation des rendements, indispensable, est faible, et des tensions sociales liées à l'accès à l'alimentation sont à redouter. Les terres cultivables diminuent mécaniquement sous l'effet conjugué de la sécheresse et du morcellement des terrains, qui impose déjà des surfaces faibles (500 m² en moyenne) pour des familles nombreuses. La surexploitation est donc inévitable, rendant probable des conflits soit entre agriculteurs et éleveurs, soit entre différentes communautés.

La démographie représente donc pour le Niger une véritable bombe à retardement.

(3) La démographie : un sujet sensible dans des sociétés conservatrices travaillées par le fondamentalisme

Politiquement, la thématique du contrôle de la natalité n'est pas porteuse, car elle est source de divisions, au sein de sociétés traditionnelles, entre une frange conservatrice et rurale, tenante d'un modèle de la famille idéale et nombreuse ayant un fort besoin de main d'œuvre, notamment en milieu rural, et qui considèrent les enfants comme une assurance pour

¹ Source : ONG

l'avenir de la famille, et d'autres sensibilités, plus modernes et urbaines mais qui restent largement minoritaires.

Ainsi, l'échec des tentatives passées d'encadrement des pratiques familiales au **Niger** (code de statut familial¹, loi sur la scolarisation de la jeune fille), l'interprétation locale parfois favorable à la polygamie et le regard très méfiant sur les valeurs considérées comme "occidentales" telles que l'émancipation des femmes, la scolarisation des jeunes filles, l'encadrement du mariage (âge minimum, etc...) induisent même parfois des réactions de défense. En novembre 1994 par exemple, une manifestation avait eu lieu dans la capitale à ce sujet².

Les ONG qui travaillent sur la question de l'émancipation des femmes par la promotion des droits, par l'augmentation du niveau d'éducation et par la promotion du planning familial, questions fondamentales pour la maîtrise de la natalité, se heurtent parfois à une certaine méfiance de la population nigérienne à l'égard de ces thématiques.

b) Une pauvreté persistante et des tensions intercommunautaires

(1) Des pays aux derniers rangs mondiaux en termes de revenu et de développement humain

D'après le PNUD³, l'indice de développement humain (IDH) -indice composite qui mesure le niveau moyen atteint dans trois dimensions essentielles du développement humain : santé et longévité, accès à l'éducation et niveau de vie décent- des pays du Sahel figure **parmi les plus faibles du monde**.

Le Niger, à l'avant-dernier rang mondial, est au 186^{ème} rang, le Tchad au 184^{ème}, le Burkina Faso au 183^{ème} et le Mali au 182^{ème}.

Les chiffres de la mortalité infantile, qui révèlent l'état sanitaire d'un pays, sont édifiants. Au Mali, on compte 99 décès pour 1 000 naissances (en France 3), et 178 décès avant 5 ans pour 1 000 naissances (en France 4). **Un enfant qui naît aujourd'hui au Mali a cinquante fois moins de chances qu'un enfant né en France d'atteindre l'âge de 5 ans.**

Au Niger, 40% des enfants de moins de 5 ans ont une insuffisance pondérale.

Certains experts considèrent même **la pauvreté** comme « *la première caractéristique sociodémographique*⁴ » des pays du Sahel : alors que la moyenne

¹ En 1993, la mobilisation d'associations fait échouer une tentative de modification du code de la famille

² Contre la recommandation de l'usage du préservatif pour lutter contre le VIH

³ Source : PNUD, données d'octobre 2012, disponibles sur <http://hdrstats.undp.org/fr/indicateurs/103106.html>

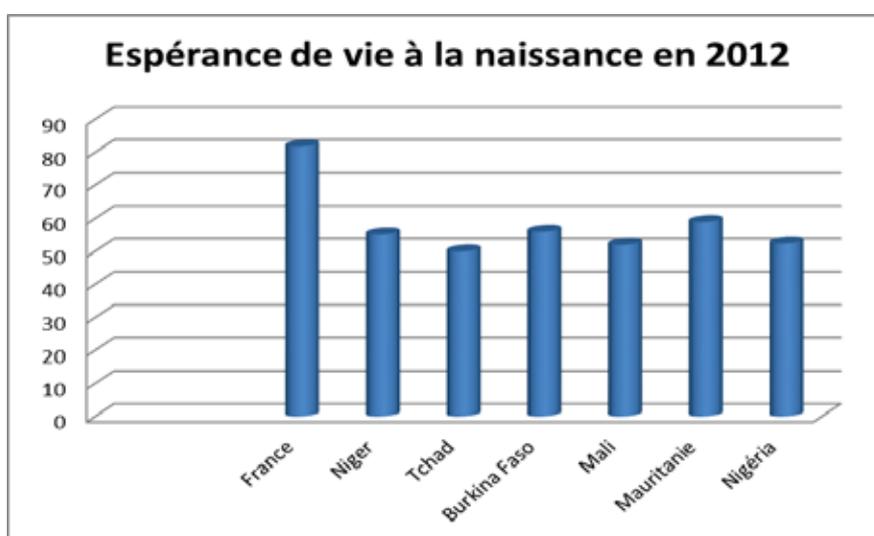
⁴ Voir l'article « Des dynamiques sociodémographiques génératrices d'instabilité », Gérard-François Dumont in *Questions internationales* n°58, novembre-décembre 2012.

mondiale du revenu par habitant est de 10 760 dollars, les pays sahéliens varient de 2 400 (Mauritanie) à 720 dollars (Niger)¹.

Au Sénégal, en Mauritanie, au Burkina Faso, au Mali et au Niger, la **moitié** de la population vit avec **moins de 2 dollars par jour**.

L'**espérance de vie à la naissance** est particulièrement faible : pour les hommes, alors que la moyenne mondiale est à 68 ans, elle varie de 50 ans (Tchad) à 58 ans (Soudan). Pour les femmes, alors que la moyenne est à 72 ans, elle varie de 51 (Tchad) à 68 ans (Soudan).

Graphique n° 4 : Espérance de vie à la naissance dans plusieurs pays du Sahel en 2012 et comparaison avec la France



Source : PNUD (précité)

La **durée moyenne de scolarisation**² est de 1,3 année au Burkina Faso, 1,4 année au Niger, 1,5 année au Tchad, 2 ans au Mali, 3,7 ans en Mauritanie.

(2) Des mosaïques communautaires, religieuses et linguistiques, parfois source de tensions

L'espace sahélien se caractérise par une **grande hétérogénéité** de peuplement, d'ethnies, de langues, voire de pratiques religieuses, dans un monde où l'islam, largement dominant, s'exprime sous des formes diverses.

L'hétérogénéité des peuples du Sahel

Une première différence visible, (...) concerne celle entre « Blancs », ou populations à peau claire, habitants généralement dans la partie septentrionale du Sahel, et « Noirs » dans la partie septentrionale.

¹ Source : *ibid*

² Source : PNUD

Ainsi, en **Mauritanie**, les deux tiers de la population sont réputés Maures, mais cette proportion inclut la plupart des Harratines, serviteurs noirs descendants d'esclaves qui vivent au service de leurs maîtres, les Beïdanes, Maures blancs pour la plupart. Les Noirs occupent plutôt la bordure sahélienne et la vallée du Sénégal et se trouvent sous la domination des Maures depuis l'indépendance. **La Mauritanie est donc traversée de rivalités entre les Maures, les arabo-berbères et les Négro-africains.**

Au **Mali**, on distingue en général **23 ethnies** réparties en cinq principaux groupes : mandingue (Bambara, Soninké, Malinké, Bozo), pulsar (Peul, Toucouleur), voltaïque (Bobo, Sénoufo, Minianka), saharien (Maure touareg, Arabe) et Songhaï. (...) Le groupe le plus nombreux est celui des Mandingues, environ les deux cinquièmes de la population du Mali, dont une composante est formée des Bambaras. Parmi les autres ethnies, il convient de citer les Sénoufos dans la partie la plus méridionale du pays, soit la région de Sikasso, ethnies que l'on retrouve dans le pays contigu, donc au nord de la Côte d'Ivoire. Au centre géographique du pays domine l'ethnie Peul et au centre sud, à proximité du Burkina Faso, des Dogons. Au nord, les Touaregs, qui nomadisent entre l'Adrar et la bouche du fleuve Niger (...)

Au centre de l'espace sahélien, le **Niger** est un **territoire tripolaire** composé à l'ouest des Djerma-Shongai, environ 22% de la population totale du pays, au centre et à l'est des Haoussas, 56%, et au nord des Touaregs, environ 10% de la population. Le Niger compte aussi d'autres ethnies, comme les Fulas, les Kanouris, les Arabes, les Toubous ou les Gourmantchés. Globalement, les Djerma exercent plutôt le pouvoir militaire, et les Haoussas le pouvoir économique. Dans ce pays, comme au Mali, la rébellion plus ou moins continue des Touaregs atteste de la fragilité de l'unité nationale de cet État.

Au **Tchad**, l'une des caractéristiques marquantes de la population tient à une différenciation en **trois zones de peuplement**. (...) Dans la moitié Nord du pays, la zone saharienne, qui comprend les régions du BET (Bourkou-Ennedi-Tibesti), (...) zone saharienne, soit 47 % de la superficie totale du Tchad, qui abrite seulement 5 % de la population, vivent les populations sahariennes, des « Arabes », pasteurs anciennement islamisés, sédentaires ou nomades. Dans cette zone, une typologie possible des populations permet de distinguer quatre catégories. Les Sahariens peuvent se différencier en Kamadja et Libyens. Les semi-sédentaires se différencient en TédàTou, Dôza et Bilia. Les semi-nomades se différencient en Annakaza, Kokorda et Ounia. Enfin, les différents nomades sont les Gaéda, les Gouroa, les Erdiha, les Tébia, les Mourdia, les Borogat, les Arna du Borkou, les Noarma, les Djagada... La deuxième zone, couvrant le centre du Tchad (...), les principales activités y sont l'élevage et les cultures vivrières (...). Les populations sahéliennes se partagent en ethnies sédentaires, semi-sédentaires, semi-nomades et nomades. Troisième ensemble géographique, (...) 10 % de la superficie du Tchad, la zone soudanienne (...) comprend de vastes domaines très fertiles. L'étude de ces trois zones conduit à distinguer de très nombreux groupes ethniques, sans doute plus d'une centaine, dont la recension est difficile.

Au **Soudan**, pays indépendant depuis 1956, une première distinction conduit à distinguer les Noirs, environ 52% de la population, les Arabes, 39%, et les Bejas, 6%. Le tiers septentrional est le domaine de tribus nomades chamelières islamisées, mais non toutes arabisées, comme les Béjas des montagnes de la mer Rouge de langue couchitique. Au centre, les tribus noires sont arabisées et islamisées, ce qui n'est pas le cas des groupes sédentaires repliés dans les massifs montagneux, comme les Noubas vivant dans la province du Sud Kordofan. Au centre ouest, le Djebem marra, qui culmine à 3 088 mètres, est habité par les Fours, noirs islamisés qui maintinrent jusqu'en 1916 l'indépendance du sultanat du Darfour. Enfin, la spécificité du Sud avait déjà été notée par les Anglais qui lui avaient donné un mode de gouvernance coloniale différent de celui du reste du pays.

Au total, les habitants du Sahel se distinguent en **plusieurs centaines de groupes ethniques**, dont l'inventaire exact demeure difficile dans la mesure où certains groupes ethniques doivent être eux-mêmes distingués en sous-groupes ethniques.

Source : La géopolitique des populations du Sahel, Gérard-François DUMONT, avril 2010, www.diploweb.fr, cité in Questions internationales n°58, nov-déc 2012

(3) Un manque d'infrastructures et de services à la population qui a fait le lit de la radicalisation rampante de ces sociétés

On ne peut qu'être frappé de la **désolation** des paysages traversés par nos troupes lors de l'opération Serval, et de l'extrême dénuement de la population, en particulier au Nord.

L'analyse¹ suivant laquelle les programmes d'ajustement structurel des années 1980 ont agi comme accélérateur, voire déclencheur, de la **rétraction** et de la **criminalisation** des États africains est bien connue. Contraction de la masse salariale de la fonction publique et coupes dans les budgets sociaux auraient affaibli les États et favorisé la création de systèmes de prédation, de zones d'économies informelles, de rentes et de trafics, que certaines élites dirigeantes auraient couverts pour permettre l'afflux de liquidités.

Elles ont aussi laissé un vide dont d'autres ont su s'emparer.

Dans plusieurs pays sahéliens, le manque d'infrastructures et de services de base a naturellement fait **le jeu de groupes ou associations prosélytes prônant parfois radicales**, qui se sont engouffrées dans le vide laissé par les États et ont pu apparaître comme des facteurs d'ordre ou de développement.

Les « associations » et organisations d'abord, les groupes terroristes ensuite, ont su jouer sur le levier de la **séduction des populations par la satisfaction de leurs besoins primaires**. En instaurant une « administration », une police islamique, des structures d'hygiène, en favorisant l'électrification, en distribuant de l'aide alimentaire, ils ont su parfois gagner les cœurs et s'assurer du soutien de la population, créant ainsi un terreau favorable au développement du terrorisme.

À Gao, c'est le MUJAO qui aurait débouché les égouts....

¹ Voir notamment « la criminalisation de l'État en Afrique », Bayart, Ellis et Hibou, 1997

c) Une déstructuration pastorale et agricole qui n'offre plus de barrière au développement des trafics

Dans les pays du Sahel, **la base de l'économie rurale** – assise sur l'agriculture autour des fleuves temporaires ou de grands fleuves comme le Niger, autour de l'économie d'oasis et autour de l'élevage migrant- **s'est littéralement effondrée.**

On a assisté à une véritable déstructuration de cette économie pastorale et agricole. Dans un pays comme le Mali, l'effritement de l'agriculture d'oasis et de l'élevage transhumant, au nord, impliquent que les jeunes, très nombreux, n'ont aujourd'hui guère d'autre espoir que de se livrer à des trafics autrement plus lucratifs.

Au Mali, l'agriculture emploie encore 80% de la population active et représente 40% du PIB. L'agriculture est essentiellement vivrière, mais aussi agro-industrielle, avec le coton et l'arachide. Le potentiel agricole du Mali est aujourd'hui sous-exploité, en raison notamment de l'insuffisance des micro-barrages pour développer des périmètres irrigués.

L'enjeu est d'arriver à relancer¹, au sud la culture des céréales et du coton, et la culture attelée pour exploiter le potentiel des grands fleuves, au nord, en goudronnant des pistes, en organisant le retour de l'eau par des travaux de terrassement, de réhabiliter l'économie fragile des oasis, d'organiser la transhumance et de restaurer les structures pastorales. Des projets de micro-hydraulique, de restauration des sols, de restructuration du pastoralisme sont indispensables pour redresser une activité effondrée.

De l'avis de certains experts², relancer les agricultures sahéliennes est possible ; à la condition **d'un véritable « plan Marshall »** nécessitant un transfert de ressources de l'ordre d'un milliard d'euros par an pendant 15 ans.

La restauration de l'activité agricole est une priorité absolue. Elle implique l'accès à l'eau, à l'électricité, la restauration de l'hydraulique rurale, un équipement aussi en outils de populations qui ont parfois tout perdu, en particulier les réfugiés.

Les pays du Sahel disposent de **vastes cheptels**, une dizaine de millions de têtes au Mali, au Niger, en Mauritanie, au Tchad, et de bonnes conditions pour l'élevage. Mais faute d'équipements, d'abattoirs, de chaîne du froid, d'électricité, aucune transformation n'est aujourd'hui possible. Au sud Mali, la production de **coton**, qui a pourtant doublé en Inde ou en Chine ces dernières années, qui s'est accrue aux États-Unis (dans les conditions de

¹ Cf. « Le nord du Sahel a besoin d'un plan Marshall pour sortir de la violence », Serge Michailof, *Le Monde.fr*, 29 mars 2012

² En particulier Serge Michailof, avec lequel vos rapporteurs se sont entretenus. Voir notamment ses articles : « Le développement du Sahel et en particulier du Mali, leçons de l'expérience, enseignements de la recherche », *IRIS*, mai 2013 (avec Pierre Jacquemot) ou « Révolution verte et équilibres géopolitiques au Sahel », 2010

subvention que l'on connaît) s'était même un temps effondrée au Mali, avant de se redresser quelque peu.

Plusieurs experts ont mis en avant la difficulté pour **les grands bailleurs de fonds multilatéraux** à appréhender la problématique du développement rural qui est celle du Sahel aujourd'hui. Il n'est pas douteux qu'en la matière il existe une expertise française. La question de la coordination de l'aide sera naturellement cruciale.

d) Une situation humanitaire déjà dramatique, encore aggravée par l'insécurité

Ce sont naturellement les populations civiles qui font les frais de l'instabilité sécuritaire. À l'entrée de la période dite « de soudure » entre les récoltes, le nombre des personnes en **besoin d'assistance alimentaire immédiate** au Mali est maintenant estimé à environ **1,4 million** et celui des **personnes à risque à environ 3,5 millions. Un foyer sur cinq fait face à la pénurie alimentaire dans les trois régions du Nord Mali¹. 660 000 enfants de moins de cinq ans courent un risque de malnutrition aigüe.**

La crise alimentaire est caractérisée par un **niveau anormalement élevé des prix** en dépit des bonnes récoltes enregistrées dans la région, l'approvisionnement du Nord en nourriture en provenance du Sud étant extrêmement limité et les voies habituelles d'approvisionnement auprès des pays limitrophes (Algérie notamment) n'ayant pas été rouvertes.

Au plan sanitaire, la situation est dramatique : l'absence de réseau sanitaire stable dans le pays contribue au développement d'épidémies. Au Mali, une épidémie de **choléra** a fait son apparition. 22 cas ont été notifiés dans la région de Gao entre le 8 et le 22 mai, et 2 décès² (districts de Fafa, Tassiga et Ansongo). La liaison avec une épidémie semblable au Niger semble avérée.

En outre, la **rougeole** sévit à Gao et à Tombouctou et on assiste à une recrudescence du **paludisme**, phénomènes qui seront amplifiés par la saison des pluies.

On estime à 14 000 personnes seulement le nombre de déplacés et réfugiés (sur plus de 450 000) retournés dans leurs zones d'origine dans le Nord.

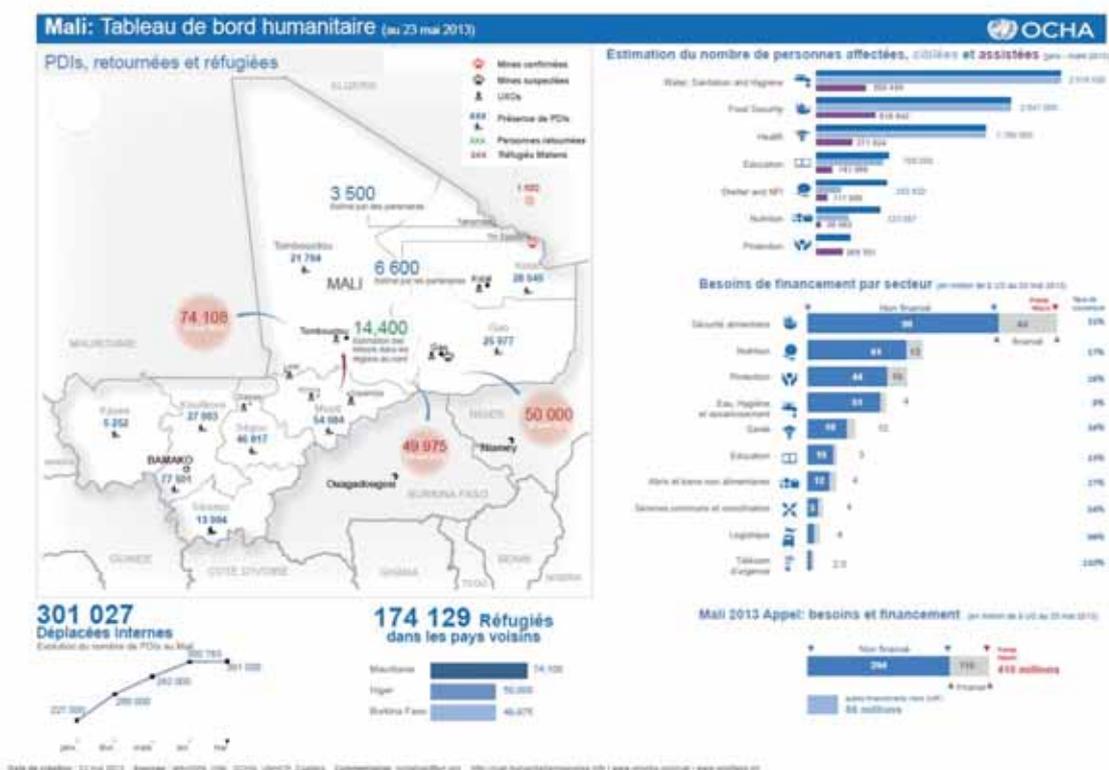
D'après les ONG sur place, l'absence d'administrations locales rend très difficile la mise en œuvre de projets d'assistance aux populations. Concrètement, les ONG n'ont parfois plus d'interlocuteurs sur lesquels s'appuyer.

Les organisations humanitaires cherchent actuellement à mobiliser les 277 millions de dollars (environ 210 millions d'euros), manquant par

¹ Source : rapport de Bert Koenders devant le Conseil de sécurité des Nations Unies le 25 juin 2013

² Source : ONG, UNICEF, Cluster « alimentaire »

rapport à l'appel au financement lancé pour la situation humanitaire au Mali pour 2013. Sur **410 millions de dollars** (plus de 300 millions d'euros) demandés, elles n'avaient reçu au 19 juin que 133 millions de dollars (moins de 100 millions d'euros), soit **un tiers des fonds**.



Source : OCHA

La situation est aussi préoccupante dans les pays voisins.

Les Agences des Nations unies et leurs partenaires humanitaires ont lancé début 2013 un appel pour plus de **1,6 milliard de dollars** afin d'aider les personnes touchées par la crise alimentaire et nutritionnelle à travers la région du Sahel (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Gambie, Cameroun et Nigeria).

Malgré une bonne récolte et une meilleure production céréalière dans la plupart des zones du Sahel en 2012, l'accès à la nourriture demeure un problème sérieux. Les prix des denrées alimentaires restent élevés et les ménages pauvres et très pauvres peinent à reconstituer leur capital et à se remettre des effets des crises combinées qui affectent la région.

En 2013, on estime que plus de 10 millions de personnes sont touchées par l'insécurité alimentaire, dans neuf pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, du Sénégal au Tchad. Environ 4,5 millions d'enfants sont menacés par la malnutrition, dont 1,4 million d'enfants de moins de cinq ans atteints de malnutrition aiguë¹.

¹ Source : OCHA, 31 janvier 2013

e) Des dynamiques désormais perturbées : l'exemple des migrations inter-sahéliennes

L'immigration au Sahel est avant tout régionale, les flux de migrants en provenance des pays à forte croissance démographique étant majoritairement dirigés vers l'Afrique du Nord ou de l'Ouest. On estime traditionnellement que 9 migrations sur 10 sont intra régionales¹.

Plus précisément, certaines études relatives plus spécifiquement au Sahel² montrent qu'au-delà de l'épisode de grande sécheresse des années 1970, c'est le développement du secteur pétrolier en Libye et en Algérie qui a suscité des mouvements pendulaires de travailleurs principalement ouest-africains et soudanais vers les marchés du travail algérien et libyen.

La Libye est traditionnellement le pays d'Afrique du Nord accueillant le plus de subsahariens³.

Elle est naturellement moins en mesure aujourd'hui de jouer ce rôle : la proportion de Subsahariens qui s'établissent durablement en Libye est sans doute moindre que par le passé.

2. Des ressources naturelles de plus en plus convoitées qui ne suffisent pas à faire reculer la pauvreté, au sein d'un continent pourtant en plein essor

Partant du constat que le XXI^e siècle sera celui de l'Afrique, car ce continent en pleine mutation est au cœur des nouveaux enjeux stratégiques, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a mis en place un groupe de travail⁴ pour étudier « *La place de la France dans une Afrique convoitée* ». Leur rapport, attendu, s'interrogera sur la place de l'Afrique dans le monde et ne manquera pas d'analyser le **formidable mais inégal essor économique du continent africain**.

Nous nous contenterons donc ici d'une analyse limitée, centrée sur l'enjeu sahélien, tendant à montrer que **malgré des ressources naturelles de plus en plus convoitées, la pauvreté n'y recule pas**, au sein d'un continent pourtant **en plein essor**.

a) Des ressources naturelles de plus en plus convoitées...

Dans l'économie globalisée, la rareté ne s'applique plus désormais aux capitaux ni à la main d'œuvre, mais aux **ressources naturelles**, de plus en plus convoitées. Minerais, pétrole, gaz, terres rares, terres arables : une

¹ Voir par exemple les travaux du Club Sahel de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/38512130.pdf>

² Voir notamment l'Atlas de l'intégration régionale, OCDE, août 2008 : <http://www.oecd.org/fr/migrations/38410164.pdf>

³ Voir l'article « The Libyan migration corridor » Berdeloup et Pliez 2011,

⁴ Co-présidé par MM Jeanny Lorgeoux et Jean-Marie Bockel

course aux ressources naturelles s'est engagée. L'Afrique, qui regorge de ressources naturelles, devient ainsi de plus en plus convoitée, non seulement par les pays aux économies développées, mais aussi par les pays émergents qui doivent sécuriser l'approvisionnement de leurs économies aux forts taux de croissance.

L'expression « *Chinafrique* » résume bien ce phénomène, et c'est un fait que la **présence chinoise**, comme celle d'ailleurs des **autres Émergents**, (Inde, Brésil, Turquie..), n'a fait que s'accroître ces dernières années. Une semaine après son intronisation en mars, le nouveau président chinois Xi Jinping débutait une série de visites officielles en Afrique (Tanzanie, Afrique du Sud et Congo-Brazzaville). La Chine a annoncé en juillet 2012 un doublement de ses crédits à l'Afrique, à 20 milliards de dollars.

Alors que les **Coréens** sont aussi de plus en plus présents en Afrique, le **Japon** a accordé à l'Afrique une aide de 1,3 milliard de dollars pour lutter contre les changements climatiques. L'archipel nippon dépend ainsi, par exemple, de l'Afrique pour 85% du platine utilisé dans l'industrie automobile. On peut aussi rappeler l'importance de la présence d'entreprises **algériennes** en particulier dans le secteur énergétique.

Cette course aux ressources s'accompagne d'une prise de conscience africaine du fait que les ressources inexploitées pourraient devenir **un meilleur levier de développement du continent**. La Banque africaine de développement lance ainsi des programmes de soutien à la rédaction des contrats qui lient les gouvernements aux entreprises exploitantes.

Au **Sahel** on observe également ce phénomène. Il est d'ailleurs tout à fait frappant de constater qu'une société à capitaux chinois a obtenu un permis d'exploitation de mine d'uranium au **Niger** (la mine d'Azelik).

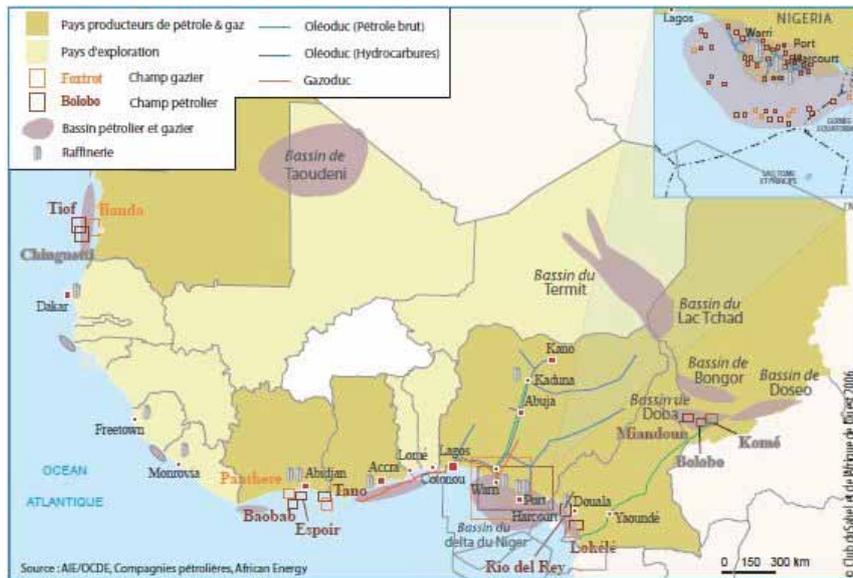
Dans le domaine minier, le **sous-sol malien** renferme des gisements d'or, de phosphate, de sel gemme, de pétrole, de calcaire, de bauxite, de fer, de manganèse, de gypse, d'uranium et de marbre. Les sites aurifères les plus importants sont ceux de Siam, Sadiola, Morila, Loulo, Tobacoto et Kalana. L'or représente aujourd'hui la première ressource d'exportation (avant le coton et le bétail sur pied) avec 780 milliards de francs CFA en 2010, ce qui place le Mali au troisième rang des pays africains exportateurs d'or après l'Afrique du Sud et le Ghana.

Au Mali (comme d'ailleurs au Niger), la plupart de ces gisements supposés (gaz, pétrole, uranium) sont situés au Nord du pays. **Vos rapporteurs l'ont déjà dit, la question des retombées de cette rente éventuelle pour les populations du Nord devrait figurer dans le processus de la réconciliation**. Lors de leur déplacement à Bamako, plusieurs intervenants ont en particulier signalé à vos rapporteurs que les cartes sur la richesse du sous-sol malien étaient souvent invoquées à l'appui des revendications des populations du Nord pour un meilleur développement.

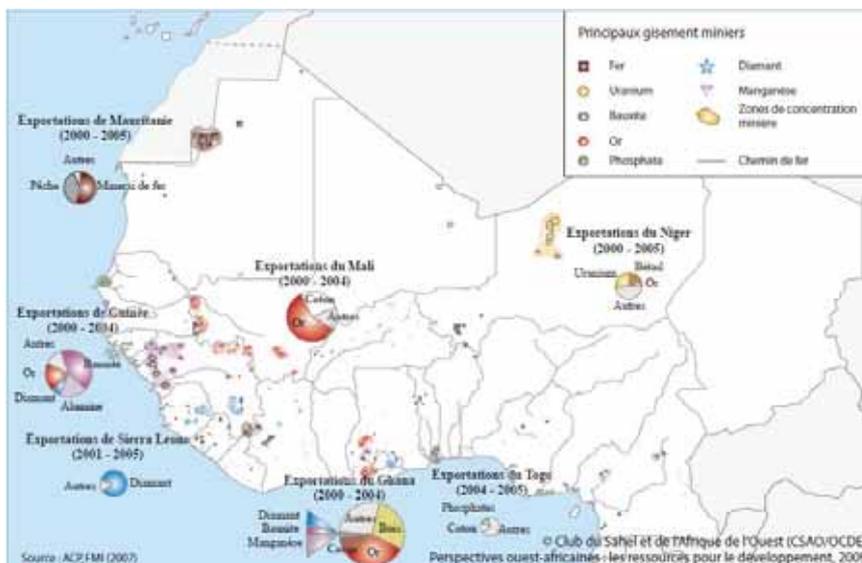
Les ressources pétrolières et minières du sous-sol sahélien

Dans une note publiée en 2010¹, les richesses du sous-sol sahélien sont ainsi décrites : « L'arc sahélien est riche en ressources : après le sel et l'or, pétrole et gaz, fer, phosphate, cuivre, étain et uranium sont autant de richesses nourrissant les convoitises de puissances désirant s'en assurer le contrôle. Le Sahel s'érige ainsi en « hub énergétique » de plus en plus convoité par les grandes puissances. »

Ressources pétrolières et gazières au Sahel et en Afrique de l'Ouest (source : Club Sahel de l'OCDE)



Ressources minières au Sahel et en Afrique de l'Ouest



¹ « Vulnérabilités et facteurs d'insécurité au Sahel », par M. Mehdi TAJE, chargé des études africaines à l'Irsem, Note publiée par le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, consultable sur : <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/45830147.pdf>

b) ...mais qui ne permettent pas de prédire pour autant une éradication de la pauvreté

Le constat est bien connu : au Sahel, ces richesses minières de plus en plus convoitées, lorsqu'elles sont exploitées, n'ont pas suffi à assurer la prospérité de populations qui demeurent parmi les plus pauvres du monde.

Des travaux¹ démontrent la faiblesse du lien entre ressources minières et niveau de richesse globale d'un pays. Le graphique ci-dessous² illustre ainsi la très faible corrélation entre les exportations minières et l'indice de développement humain dans la plupart des pays africains : le coefficient de corrélation y apparaît très proche de zéro (0,1661).

Graphique n° 5 : Absence de corrélation entre les exportations minières et le développement en Afrique

Faible corrélation entre les exportations minières et l'indice de développement (IDH) humain en Afrique en 2005



Plus la valeur de l'IDH est importante et plus l'indice est excellent. Le R², ou coefficient de corrélation, illustre l'intensité de la liaison entre les deux variables. Il varie entre -1 et +1. Plus sa valeur est proche de 1, plus les variables sont fortement corrélées. Ici le coefficient est très proche de 0, la corrélation n'est donc pas significative.
Source : Calculs de M. Patrice Christmann, Bureau de Recherche Géologique Minière, 2010

Source : « Le secteur minier, un levier de croissance pour l'Afrique », PROPARCO

Le cas du **Niger** est bien souvent cité en illustration de cet apparent paradoxe. Le Niger est riche en uranium, dont les ventes représentent près de la moitié des exportations nigériennes. La reprise du cours international du minerai, stimulée par l'évolution de la demande, a entraîné un intérêt nouveau pour la prospection et surtout l'annonce d'investissements de grande ampleur, représentant une opportunité de développement incontestable pour le pays. La mine d'Azelik, opérée par des intérêts chinois, a démarré son activité en décembre 2010 et celle du site d'Imouraren, permettra, à l'horizon 2014, au Niger de plus que doubler sa production et de se placer au 2^{ème} ou 3^{ème} rang mondial des pays producteurs d'uranium. Pourtant ce pays figure dans les derniers rangs mondiaux en termes d'indice de développement humain.

¹ « Le secteur minier, un levier de croissance pour l'Afrique », PROPARCO, disponible sur : <http://www.proparco.fr>

² Réalisé à partir des travaux de recherche de M Christmann, du BRGM

c) Une région en marge du développement dans un continent pourtant en plein décollage économique

Même si la part de l'Afrique dans le PIB mondial reste modeste, il ne faut pas sous-estimer la réalité du **décollage économique** de ce continent.

Deux chiffres résument le nouvel attrait de l'Afrique : le **PIB du continent a doublé en dix ans**, et **en 2050 il y aura environ 2,2 milliards d'Africains**, soit plus que de Chinois ou d'Indiens.

« Aujourd'hui, les pays riches n'ont pas à se demander comment ils peuvent aider l'Afrique, mais la façon dont ils peuvent faire des affaires avec ce continent! », déclarait récemment Donald Kaberuka, le président de la Banque africaine de développement.

Le dernier rapport du FMI sur les perspectives économiques régionales¹ (mai 2013) prévoit d'ailleurs que la croissance du PIB en Afrique subsaharienne passera de 5,1% en 2012 à 5,4% en 2013 et à 5,7% en 2014. Le FMI prévoit qu'une demande intérieure solide, y compris en investissement, devrait soutenir la croissance et juge qu'une transformation des économies africaines est à l'œuvre : *« certains pays d'Afrique subsaharienne pourraient suivre l'exemple de l'Asie en développant une industrie manufacturière à bas salaires, alors que dans d'autres la transformation pourrait s'opérer par le biais des services et dans d'autres encore par une mutation du secteur agricole ».*

Certains pays font ainsi figure de « Lions » africains (par référence aux « Tigres » et aux « Dragons » asiatiques), à l'économie en plein développement.

L'Afrique serait ainsi « bien partie » : *« Six des dix pays connaissant la plus forte croissance dans le monde sont en Afrique, dont le Nigeria (7,4 %) et la Côte d'Ivoire (8,5 %). La richesse par habitant a crû de 3,5 % par an depuis une décennie. Huit "lions" africains affichent un revenu par habitant de 10 000 dollars (7 832 euros), supérieur à celui des BRIC.² »*

Les exemples sont nombreux pour illustrer la diversification des économies africaines et l'émergence **de classes moyennes, dont la définition reste à préciser** : c'est en général celui de la diffusion très rapide de la téléphonie mobile qui vient illustrer la réalité de ce décollage porté y compris par la demande intérieure.

Pourtant, ce décollage africain se fait largement, suivant l'expression consacrée, en « peau de léopard » : des poches de pauvreté demeurent. Le Sahel en est une.

¹ *Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne, FMI*

² *Voir l'article de Nicolas Baverez « L'Afrique est bien partie », Le Monde,*

http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/04/02/l-afrique-est-bien-partie_3151910_3234.html

B. LE CENTRE DE GRAVITÉ DU TERRORISME AU SAHEL SE DÉPLACE VERS LA LIBYE

Les activités terroristes étendent toujours plus leur champ d'action, autour des « métastases » du Mali et du Nigéria, tandis que, avec le coup d'arrêt donné par Serval à la prolifération terroriste au Nord Mali, leur centre d'activité se déplace progressivement vers la Libye.

1. Des foyers terroristes (Mali, Nigéria) qui diffusent dans un espace de plus en plus vaste

a) Le Mali, ancien sanctuaire terroriste au cœur d'un vaste espace aux frontières difficiles à contrôler

Il nous paraît faux de dire qu'il y aurait eu un simple jeu de vases communicants entre des groupes armés qui étaient hier en Libye, qu'ils en auraient été en quelque sorte chassés par l'intervention de 2011, pour s'installer au Mali, et qu'ils seraient aujourd'hui, sous le coup de butoir de Serval, amenés à se réinstaller en Libye.

Nous pensons que le phénomène a dès l'origine une dimension régionale. Les trafics, le terrorisme, sont le fait de groupes très mobiles qui se jouent des frontières et circulent librement dans ce vaste espace saharien souvent comparé à un océan.

Nous avons déjà largement insisté, dans notre premier rapport¹, sur le caractère difficilement contrôlable des **immenses frontières saharo-sahéliennes**, qui sont d'ailleurs depuis la nuit des temps des « adjuvants » aux échanges et aux trafics bien plus que des obstacles.

L'idée d'un « contrôle » de telles frontières, si elle peut demeurer un objectif, doit nécessairement intégrer la difficulté d'un tel exercice.

Ainsi le Mali, dont les forces armées sont dans l'état que nous avons décrit plus haut, a-t-il quelque 1 300 kilomètres de frontières avec l'Algérie, 2 200 avec la Mauritanie, 800 avec le Niger, 1 000 avec le Burkina Faso. Ce pays enclavé à l'intérieur de l'Afrique occidentale partage au total **plus de 7 000 kilomètres de frontières avec sept pays** : la Mauritanie, l'Algérie, le Niger, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Sénégal.

De tout temps, le Nord Mali a été approvisionné depuis l'Algérie. Les familles vivent souvent des deux côtés de la frontière algéro-malienne. Un Malien n'a pas besoin de visa pour entrer en Algérie. Les exemples de ce type pourraient être multipliés : la porosité et les solidarités transfrontalières existent aussi naturellement à la frontière nigéro-malienne, notamment.

La Libye a **4 500 km de frontières**, partagées avec **6 voisins** (Algérie, Niger, Soudan, Égypte, Tchad et Tunisie).

¹ « Mali : comment gagner la paix ? »

Dans ces vastes espaces aux frontières poreuses, il était prévisible que **l'effet** de l'opération Serval ne conduise les groupes terroristes qui ont pu se dégager à **se mettre à l'abri** et à chercher à se constituer un nouveau sanctuaire, de préférence dans les « zones molles » où les États ne sont pas en mesure d'assurer la sécurité.

Comme ils l'ont toujours fait, les groupes terroristes restent mobiles et circulent librement dans ces vastes espaces, le long d'une route qui part du Golfe de Guinée pour pénétrer dans le Sahel, via le Nord Mali, le Nord Niger, la Libye et jusqu'à la Tunisie.

Pour autant, il ne faut pas sous-estimer le rude coup qui a été porté à leurs capacités : au Mali, plus de 600 terroristes ont été neutralisés, des centaines de tonnes d'armement ont été saisies, les centres logistiques, de commandement, d'entraînement ont été détruits. **La plupart des experts s'accordent pour dire que les organisations terroristes n'y aurait plus aujourd'hui les moyens de mener une action d'envergure, structurée et coordonnée.**

Mais si nous avons traité l'essentiel du problème au Mali, nous n'en avons pas fini avec le terrorisme dans le Sahel.

b) Le Nigéria, géant de l'Afrique, menacé par « l'ombre de Boko Haram¹ »

Les enlèvements perpétrés par des organisations terroristes nigérianes viennent rappeler que la menace terroriste est aussi en expansion **au sud du Sahel.**

C'est ainsi que plusieurs étrangers ont été enlevés en février 2013 à Jema'are, dans le Nord de l'Etat de Bauchi, dans un territoire relevant de l'aire d'influence de Boko Haram. Les victimes sont un **Britannique**, un **Grec**, un **Italien** et des **Libanais**.

Mais c'est surtout l'enlèvement de la **famille Moulin-Fournier** : Tanguy Moulin-Fournier, son frère, son épouse et leurs quatre enfants (12, 10, 8 et 5 ans), en territoire camerounais (Dabanga), tout près de la frontière nigériane, le 19 février 2013, qui marque un tournant dans l'expansion tant géographique qu'en termes de mode opératoire des terroristes présents au Nigéria.

Aujourd'hui, l'augmentation de la violence au Nigeria² est le résultat de tensions liées à deux foyers : celui de la région du Plateau, avec un conflit entre chrétiens et musulmans autour de la ville de Jos (attaque d'églises chrétiennes à compter de 2010), et, d'autre part, celui du nord-est du pays où se produisent la plupart des attentats de Boko Haram.

¹ D'après le titre de l'article de Marc-Antoine Pérouse de Montclos dans *Politique Internationale* n°139, Printemps 2013

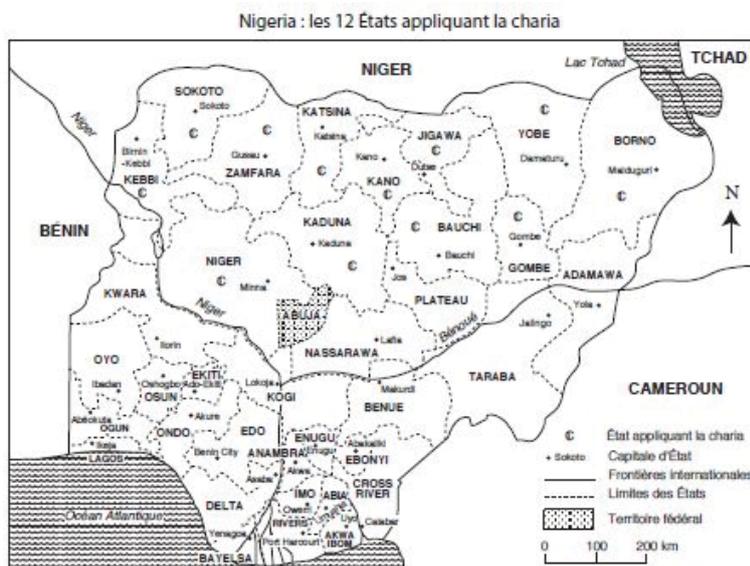
² Source : « Nigéria, comment en finir avec la nébuleuse Boko Haram », entretien pour *Slate Afrique* janvier 2013, M A Pérouse de Montclos

Fondée au milieu des années 1990, Boko Haram (ce qui signifie : « l'éducation¹ est impie ») est une secte islamiste muée en mouvement d'insurrection armée dans les années 2000.

La **sphère d'influence** de Boko Haram ne cesse de s'étendre en « tâche d'huile ». Partie de Maiduguri et de la région de Borno située à la lisière du lac Tchad, et initialement active dans seulement deux des trente-six États du Nigeria, —le Yobé et le Borno— la secte est aujourd'hui présente dans toute la zone nord-est, jusqu'à Abuja la capitale, et dans le nord-ouest.

La question de la capacité de Boko Haram à toucher, aujourd'hui, le sud du pays (le Nigéria « utile », par ailleurs à dominante chrétienne), ainsi que les pays voisins, est aujourd'hui clairement posée.

Au-delà de l'expansion géographique patente, les experts mettent par ailleurs en avant la **montée en puissance dans la violence** observée par la secte islamiste dont l'agenda, local à l'origine –faire appliquer la « charia » dans les différents États du Nigéria et y mettre en place progressivement un État islamique-, pourrait de plus en plus adhérer aux thématiques terroristes du « *djihad global* ». La carte² des États du Nigéria « *appliquant la charia*³ » en 2012 (douze au total, figurant avec le sigle ⊕ ci-dessous) est à cet égard significative :



Source : Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 2012.

Après la répression de 2009, au cours de laquelle le fondateur de Boko Haram, Mohamed Yusuf, fut tué, le mouvement est devenu clandestin et ses cadres se sont enfuis à l'étranger. Ils auraient alors été récupérés par la mouvance djihadiste internationale, et convaincus de la nécessité de monter

¹ Au sens où les Occidentaux entendent le mot « éducation »

² Source : Marc Antoine Pérouse de Montclos, 2012, disponible sur : <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/qdr40.pdf>

³ En matière pénale car la charia était déjà appliquée en matière civile

en puissance dans la violence ; leur but devenant de **déstabiliser l'État** avec une stratégie terroriste.

Le recours récent aux attentats-suicides et aux enlèvements d'Occidentaux marque une évolution notable des méthodes de l'organisation, et montre aussi son glissement idéologique.

L'attentat à la bombe du 26 août 2011 contre les bureaux des Nations unies à Abuja, qui a causé la mort de 25 personnes et fait 70 blessés, a ravivé les inquiétudes quant aux **liens avec AQMI**, qui lui prodiguerait non seulement des financements mais aussi des conseils, des formations et des entraînements. Des liens semblent aujourd'hui avérés avec les **mouvements terroristes œuvrant au Nord Mali**, même si les faits ne sont pas (encore ?) suffisamment nombreux pour démontrer l'existence d'une réelle coordination opérationnelle entre eux.

Des connexions s'établissent avec les autres mouvements terroristes, en particulier les Shebab somaliens : « *C'est le cas pour Mamman Noor, un dissident de Boko Haram qui dit avoir été formé par le groupe islamiste Al-Shabab en Somalie¹* », affirme Marc-Antoine PÉROUSE de MONTCLOS, que vos rapporteurs ont auditionné.

Dans ces immensités aux frontières poreuses, la perspective d'une internationalisation de Boko Haram est naturellement un risque fort.

Pays **le plus peuplé d'Afrique avec 162 millions d'habitants**, le Nigéria, en plein décollage économique, est donc aujourd'hui menacé par la montée du terrorisme.

2. La Libye fragmentée, futur sanctuaire terroriste et lieu d'un inquiétant « couplage » entre Sahel, Maghreb, Mashrek et Moyen-Orient ?

Depuis plusieurs mois, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat suit avec attention le développement de la situation en Libye. C'est ainsi qu'une délégation de la commission, conduite par son président, Jean-Louis CARRÈRE, s'est rendue fin décembre 2012 à Tripoli pour manifester son soutien au processus de transition en cours. Le ministre libyen des affaires étrangères M. Mohamed Emhemed ABDELAZIZ a été auditionné par la commission le 12 février dernier, pour échanger sur le processus politique en cours et la situation sécuritaire. Le Sénat s'est montré désireux de soutenir, par une coopération parlementaire active, le développement des capacités au sein du parlement libyen.

¹ Entretien précité à Slate Afrique

a) *La chute du régime de Kadhafi : la fin d'une politique extérieure active au Sahel*

(1) Une société fragmentaire, un régime sans État

La dictature unique et originale qui a permis à Kadhafi de gouverner la Libye pendant 42 ans, se voulant une « troisième voie » entre le socialisme et le capitalisme, dont les principes de l'« État des masses », la Jamahiriya, sont décrits dans le « Livre vert », est parfois comparée à **un « anti-État »**, organisant certes une **centralité du pouvoir** autour de Kadhafi et de son clan, gouvernant certes par la violence et l'arbitraire, mais **sans institutions**.

« Il s'agissait donc bien de construire un centre politique, mais sans structure étatique ¹ ».

Plusieurs travaux ont décrit l'originalité de ce système de gouvernance autoritaire unique en son genre, conciliant la nécessité d'une centralité du pouvoir (notamment pour redistribuer la rente pétrolière) et les « traditions acéphales des sociétés fragmentaires² » et fonctionnant sans ce qui constitue l'État au sens moderne : des institutions stabilisées, des délégations de pouvoir définies, une représentativité assise sur l'exercice de la citoyenneté.

Certaines « institutions » existaient, et constituaient la colonne vertébrale du régime Kadhafiste, comme la société pétrolière *Libyan Oil National Company* (NOC), l'appareil de sécurité, ou les comités révolutionnaires, qui avaient des fonctions de redistribution de la rente pétrolière, de contrôle sécuritaire ou idéologique et de régulation sociale (voire de prédation). Mais elles étaient organisées suivant un « système concentrique de pouvoir³ » au centre duquel se trouvait Kadhafi, sa famille formant le premier cercle, ses clients et alliés le deuxième, différents responsables de ces institutions le troisième. Ce schéma permettait, dans un contexte de réformes administratives incessantes, d'instaurer un « mode de gestion par l'incertitude⁴ » : ce qui permettait à Kadhafi « de gérer de manière fluide l'équilibre toujours instable des rapports de force, satisfaire des demandes sociales, faire et défaire des alliances, intimider, surprendre, frapper, acheter, amadouer... ».

Dans la société et le régime libyens, **le lien tribal** est structurant⁵, mais coexiste avec d'autres appartenances : région, ville, quartier, milice (qui permet des alliances parfois contradictoires), ce qui rend la lecture de la

¹ « La Libye après Kadhafi : essai de prospective géopolitique du conflit libyen », JF Daguzan et JY Moisseron, *Hérodote* n°142, 2011

² Gellner, 1949, Evans-Prichard, 1949, cités par l'article précité de JF Daguzan et JY Moisseron, *Hérodote* n°142, 2011

³ *Ibid*

⁴ *Ibid*

⁵ Voir par exemple : « Non state politics in post-qhadafi Libya », René Lemarchand, *Johns Hopkins University*, 01-2013

situation très difficile depuis l'extérieur. D'où le qualificatif de société « fragmentaire ». Une société fragmentaire peut être définie comme un « système » dynamique et mouvant d'hostilités et d'alliances claniques, jeu forcément complexe et équilibre forcément instable.

Dans l'arbitraire des lois et des pratiques qui caractérisait le système libyen, la protection tribale permettait d'obtenir des passe-droits, d'accélérer les démarches administratives, d'avoir des autorisations ou des protections : « *les organisations tribales permettent de structurer les formes de clientélisme¹* ».

Le clientélisme de Kadhafi s'appuyait donc au premier chef, malgré une administration pléthorique (estimée à 1 million, sur 6 millions d'habitants), sur les structures tribales.

Dans ce pays dont l'ancien dictateur est parfois présenté comme un acheteur compulsif d'armements, beaucoup soulignent qu'il n'y avait en fait pas « d'armée » structurée en lignes organiques et hiérarchiques, comme en Algérie ou en Égypte, par exemple.

(2) La fin d'une politique extérieure très active au Sahel

Pour des raisons pouvant relever soit de « *l'imaginaire bédouin²* » soit de la contestation des frontières coloniales ou de la lutte contre la domination occidentale, Kadhafi a longtemps considéré le Sahel comme sa sphère naturelle d'influence. Ce rêve africain de Kadhafi est aussi le produit des échecs des tentatives successives du Guide de faire de la Libye un centre de l'arabisme ou du tiers-mondisme.

Tour à tour panarabe ou panafricaine, la politique extérieure de Kadhafi fut donc aussi très active dans la région sahélienne.

Sans remonter jusqu'à l'éphémère « *Union des États islamiques du Sahel* » avec Goukouni Oueddeï, l'opposant tchadien qu'il soutenait, ni de ses **tentatives unionistes au Tchad** (bande d'Aozou et conflit tchado-libyen), c'est en 1998 que Kadhafi crée la **communauté des états sahélo-sahariens** (CEN-SAD). Avant cette date, il a toujours développé **une politique très active en direction des Touaregs**. Soutenant les rébellions et les mouvements révolutionnaires, il a accueilli des milliers de Touaregs soit à l'issue des crises économiques et des sécheresses (grande sécheresse dans les années 1973-1974), soit lors des différentes rébellions tant au Niger qu'au Mali. « *L'instrumentalisation, par le régime Kadhafi, des Touaregs réfugiés sur le sol libyen a surtout consisté à les intégrer dans sa légion, ou à son armée nationale, et à les envoyer combattre au Liban ou au Tchad dans les années 1980* », constate une récente étude sur le sujet³.

¹ Cf. Patrick Haimzadieh, « *Au cœur de la Libye de Kadhafi* », 2010.

² D'après l'analyse développée dans l'article « *Le Maghreb et son sud : vers des liens renouvelés* » : « *L'après Kadhafi : nouveaux défis en Libye et au Sahel* », JY Moisseron et N. Belalimat

³ Article précité de JY Moisseron et N. Belalimat

En avril 2006, à l'instigation de Kadhafi est créée la « *Ligue populaire et sociale des tribus du Grand Sahara* » association regroupant des représentants des populations de toute la zone saharienne, du Maroc au Soudan, mais aussi de divers pays comme Djibouti ou Oman. L'objectif de Kadhafi était de réunir à terme tout le Sahara en un seul État. L'ouverture du **consulat libyen à Kidal** vient témoigner de cette ambition.

Pourtant, à l'instar d'autres communautés comme les Toubous, les Touaregs restaient pour la plupart **discriminés** sur le sol libyen, et l'affichage pro-touareg du régime pouvait s'accompagner, surtout pour ceux qui étaient d'origine malienne et nigérienne, d'une **difficulté d'intégration** (disposant uniquement d'un permis de circulation, ils sont dans l'impossibilité de participer à la vie politique du pays) qui explique notamment la **défection** des Touaregs en 2011, qui se sont retirés de Libye en emportant leurs armes et n'ont pas soutenu le régime de Kadhafi.

b) La révolution n'a pas débouché sur la mise en place d'institutions solides

(1) Une transition politique bloquée ?

La victoire de la Révolution du 17 février, proclamée le 23 octobre 2011, trois jours après la mort de Kadhafi, et à l'issue d'un conflit de huit mois, a ouvert une période de transition politique après quarante-deux ans de dictature.

La première phase de cette transition, lancée avec la proclamation de la libération du pays, le 23 octobre 2011, s'est achevée, le 7 juillet 2012, par **l'élection d'un Congrès national**, assemblée législative et, à l'origine, constituante, de deux cents membres. Cette élection, qui a entraîné la dissolution du Conseil national de transition (CNT), a vu un bon niveau de participation (60%) pour ce premier scrutin national depuis un demi-siècle.

Dans le schéma initial, le Congrès avait pour tâche principale d'adopter, puis de soumettre à référendum, une nouvelle constitution, élaborée par une Commission constitutionnelle composée de soixante membres représentant à parité les trois régions libyennes (Tripolitaine, Cyrénaïque et Fezzan), avant l'organisation d'élections générales en 2013.

Toutefois, en décidant que la Commission constitutionnelle serait, finalement, elle-même élue (le Congrès se chargeant de rédiger la loi électorale), les Libyens ont pris le risque d'un processus de transition politique particulièrement long, sur lequel pèse aujourd'hui, plus de deux ans après le soulèvement du 17 février 2011, un risque d'enlèvement.

Dans une vie politique où les partis peinent à se structurer, et où les alliances fluctuent, on voit mal aujourd'hui se dessiner une issue rapide pour la sortie de la phase de transition. À tel point qu'aujourd'hui, on peut se demander si ce n'est pas le rapport de force entre les milices qui est le facteur le plus structurant de la vie politique libyenne.

(2) La loi d'exclusion, « coup d'état rampant » et signe d'une radicalisation « islamiste » ?

Parler d'un coup d'État est un peu paradoxal dans un pays dont nous avons fait observer plus haut qu'il n'avait pas d'État, mais le vote récent (5 mai 2013) de **la loi d'exclusion politique en Libye, écartant du pouvoir tous ceux ayant servi sous l'ère Kadhafi**, est analysé par beaucoup d'observateurs comme une sorte de « *coup d'État rampant* » destiné à confisquer le pouvoir pour le donner à ceux qui n'ont pas réussi à le conquérir par les urnes en juillet dernier.

Cette véritable **opération de récupération du pouvoir** intervient dans un contexte sécuritaire tendu (ministères bloqués, ministres ne pouvant plus accéder à leurs bureaux, manifestations au Congrès ...) destiné à peser sur les députés et à affaiblir le gouvernement de transition.

La coalition de circonstance à l'origine de cette loi, qui semble englober tous les mécontents (battus des dernières élections, milices menacées de ne plus recevoir à l'avenir leurs "primes" si elles n'intégraient pas l'armée ou la police, voire groupuscules radicaux tels qu'Ansar al-charia ou Ansar al-Sunna...), a su créer **un contexte sécuritaire instable** pour faire pression sur les membres du Congrès. Certains anciens du GICL¹ y occuperaient une part active. Au Congrès, ces acteurs auraient été soutenus par le groupe « Fidélité aux martyrs » d'environ 80 personnes, constitué de régionalistes de Misratah, de radicaux salafistes et de quelques indépendants.

Un contexte sécuritaire instable destiné à faire pression pour le vote de la loi d'exclusion, présenté par ses promoteurs comme un instrument de lutte anti-corruption

- **Fin décembre 2012**, après une semaine de manifestations, la décision est prise de former un comité chargé de la préparation et de la rédaction d'une loi sur l'isolement (l'exclusion) politique, malgré l'existence d'une « Haute commission de l'Intégrité et du patriotisme », sur proposition d'Abderrahman Sweyhli, député de Misrata,

- **Depuis janvier 2013**, le débat sur la loi d'isolement politique fait rage : présenté par ses promoteurs comme la continuation naturelle de la révolution, il est considéré par ses détracteurs (partisans d'une réconciliation nationale plus progressive) comme un prétexte pour favoriser des règlements de comptes et créer une dynamique déstabilisatrice au sein du Congrès,

- **Le 5 mars 2013**, pour exiger le vote du projet de loi sur "l'isolement politique", des manifestants armés assiègent les locaux provisoires du Congrès et tirent sur la voiture du Président Megarief. Les travaux parlementaires sont interrompus pendant deux semaines.

- **Toute la journée du 28 avril**, une trentaine de véhicules dont plusieurs armés de canons anti-aériens, ainsi que des dizaines d'hommes armés, encerclent le bâtiment du ministère des affaires étrangères à Tripoli, tandis qu'un autre groupe armé prend d'assaut le bâtiment du ministère de l'Intérieur.

¹ Groupe islamique combattant libyen

- **Le 29 avril**, un groupe d'hommes armés entre avec des armes dans les locaux de l'agence nationale de presse. Un autre groupe armé pénètre dans les locaux du ministère des finances, attaquant les gardes de sécurité du Ministre et détruisant plusieurs bureaux du ministère.

- **Le 30 avril**, des camionnettes dont plusieurs armées de canons anti-aériens, encerclent le ministère de la Justice. Le même jour, plus de mille manifestants armés encerclent la salle de conférences du Congrès avec des cercueils pour persuader le Congrès de voter la loi sans l'amender. Les manifestations se poursuivent jusqu'au **dimanche 5 mai, jour du vote de la loi sur l'isolement politique**.

Le vote de cette loi sur l'isolement politique, survenu dans un contexte d'intimidation armée, conduit de fait, compte tenu de sa formulation, à écarter de la scène politique libyenne la plupart des élites : on voit bien en effet la difficulté de la définition exacte de la « collaboration » s'agissant d'un régime qui a duré 42 ans.

Elle a déjà conduit à la démission, le 28 mai dernier, du **président du Congrès Mohamed MEGARIEF**, pourtant opposant historique au régime Kadhafi, contraint à passer 31 ans en exil comme réfugié politique (mais ambassadeur en Inde jusqu'en 1981), dont les propos empreints d'émotion tenus devant le Congrès¹ lors de son derniers discours relevaient à juste titre : « *Faire usage des armes ou menacer d'en user (...) ne cadre pas avec les exigences de cette phase de reconstruction et de transition démocratique* ».

Cette loi privera les institutions de l'État libyen naissant des personnes les plus expérimentées et compétentes pour gérer la transition. Elle privera aussi la communauté internationale de ses interlocuteurs les plus crédibles et les mieux formés pour consolider le processus de transition.

De **nombreux cadres intermédiaires** pourraient être touchés, y compris au ministère de l'intérieur et de la défense, ce qui contribuera à déstructurer encore un peu plus les services de sécurité. D'ores et déjà, le **ministre de l'intérieur, de la défense** et le **chef d'état-major des armées** ont démissionné. Un autre effet pourrait être d'empêcher le retour de **Mahmoud JIBRIL**, le Premier ministre de la révolution (de mars à octobre 2011), jadis conseiller économique d'un régime qu'il contribua pourtant plus tard à faire tomber. Au moins **quatre ministres** du gouvernement Zeidan et **une quinzaine de députés** tomberaient eux aussi sous le coup de la loi².

D'autres délibérations législatives semblent inspirées par des préoccupations éloignées des principes portés par la révolution. Ainsi, la loi adoptée en janvier 2013 **interdisant les transactions financières avec intérêt**, alors même que les institutions permettant l'application d'une finance islamique n'existent pas en Libye, a graduellement aggravé le **blocage du**

¹ Source : Jeune Afrique. <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20130529094226/libye-mouammar-kadhafi-benghazi-cgnlibye-le-president-de-l-assemblee-nationale-demissionne.html>

² Source : Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2731p014.xml0/libye-freres-musulmans-projet-de-loi-mahmoud-jibrillibye-l-emprise-des-milices-et-des-salafistes.html>

fonctionnement des banques, d'autant plus que sa mise en application prévoit l'emprisonnement de toute personne qui signerait une transaction portant intérêt. Dans un pays à l'économie en panne, où les aspirations sociales et sécuritaires sont légitimement au premier plan, était-il si urgent de déstabiliser le secteur bancaire libyen, qui emploie à lui seul 16 000 personnes, et d'atrophier encore plus un secteur privé déjà balbutiant ?

Le vote de ces textes montre l'emprise grandissante des mouvements armés, des milices et des éléments les plus radicaux, sur le Congrès et sur l'appareil d'État.

(3) Des capacités productives altérées

L'économie libyenne est totalement dépendante des hydrocarbures. Avec une production pétrolière en 2010 de **1,6 million de barils par jour** et une population de seulement six millions d'habitants (dont près d'un tiers de migrants), la Libye est le pays le plus riche d'Afrique du Nord en termes de revenu par habitant (11 230 € par habitant en 2012).

En 2010, les recettes pétrolières représentaient 95 % des exportations de la Libye, 60 % de son budget, et 56 % de son PIB.

Malgré ses richesses, la plupart des **infrastructures libyennes** (logement, transports, télécommunications, éducation, santé) remontent aux années 1970. Ce retard de développement s'explique par une série de décisions économiques incohérentes ainsi que par l'isolement du pays pendant la période des sanctions (1986-2003). Le niveau des équipements est souvent équivalent à celui de la zone sahélienne et sub-saharienne. Un effort de rattrapage pour l'équipement du pays serait aujourd'hui nécessaire.

Dans un pays où **le secteur privé est quasi-inexistant** (on estime à 1,3 million le nombre de fonctionnaires), le chômage, estimé à 25% de la population active, affecte particulièrement une jeunesse mal formée et s'orientant tendanciellement vers la fonction publique, le développement des activités productives reposant sur une importante main d'œuvre immigrée (notamment d'Afrique sub-saharienne mais aussi et surtout égyptienne et tunisienne – respectivement 1 million et 500 000 personnes).

Le régime Kadhafiste avait mis en place une sorte d'état-providence fondé à la fois sur la coercition, le clientélisme, la négociation et la redistribution, dans lequel les chefs de clan jouaient un rôle important.

En matière de **redistribution de la rente pétrolière**, le gouvernement issu de la révolution a quant à lui décidé de l'augmentation (de 64% en moyenne) des salaires de la fonction publique et de la distribution de primes (anciens combattants, prime par famille pour le 1^{er} anniversaire de la révolution, prime par famille pour le 2^{ème} anniversaire de la révolution...).

Les **subventions** aux prix, déjà pratiquées par l'ancien régime, (énergie, carburant, produits de consommation de base) représentent désormais plus de 20% des dépenses budgétaires totales (contre 15% en 2010). De nouvelles mesures sociales ont été prises, comme des allocations familiales ou des pensions mensuelles pour les anciens combattants.

Dans ce pays disposant pourtant de ressources naturelles, le développement des infrastructures est aujourd'hui à l'arrêt. Aucun des grands chantiers suspendus n'a encore repris, et aucun nouveau grand projet n'a été lancé en dehors des secteurs des télécommunications et de l'électricité.

Pire, la production pétrolière, qui avait brièvement retrouvé son niveau de 2010, est aujourd'hui affectée par une conjonction d'incidents (grèves, incidents sécuritaires entre milices, défaut d'entretien sur certaines installations...) qui limitent l'extraction à moins d'un million de barils par jour).

De l'avis de certains experts, le risque d'une interruption prolongée de la production pétrolière, en raison d'incidents sécuritaires, techniques ou d'accidents industriels, apparaît aujourd'hui important. Elle a déjà entraîné la diminution des recettes de l'État libyen.

(4) Le spectre d'un éclatement libyen

La Libye est au carrefour entre la Méditerranée et le Sahara, entre le Maghreb et le Mashrek, entre l'Afrique du nord et l'Afrique noire, et, de création récente, comme la plupart des États de la région, elle réunit des régions que bien des choses séparent.

Alors qu'elle plonge profondément dans l'Afrique et le Sahara, elle appartient aussi aux sphères maghrébine et levantine : d'ailleurs, dans l'administration française, elle relève traditionnellement du ressort de la direction géographique « Afrique du nord et Moyen-Orient », et non pas de la direction « Afrique et océan indien ».

traditionnellement discriminées en Libye. Dans ce contexte, la chute du régime a favorisé la naissance d'un **mouvement autonomiste au Fezzan**. Plusieurs experts rencontrés par vos rapporteurs ont mis en avant la constitution (autour de milices mais aussi du général touareg proche de Kadhafi Ali Kana réfugié en dehors du territoire libyen) d'une mouvance fédéraliste ou autonomiste au Sud. Cette région, siège de tous les trafics (migrants et armes, en particulier) est aujourd'hui un **véritable « trou noir » sécuritaire**.

C'est l'incapacité de l'Etat à contrôler ses frontières sahariennes (Algérie, Niger et Tchad) qui explique aujourd'hui la constitution d'un « trou noir » sécuritaire au Fezzan, autour du triangle Oubari-Sebha-Mourzouk.

Des **violences ethniques et tribales** ont régulièrement lieu en Libye. Elles opposent le plus souvent des groupes rivaux sur fond de conflits fonciers anciens, de contrôle des routes commerciales vers les frontières (rackets des personnes et des biens, contrebande et flux illicites de stupéfiants, d'armes et d'êtres humains...). Ces conflits dégénèrent facilement en raison de la prolifération des armes de toutes catégories et des réflexes de solidarité familiale, clanique, tribale ou ethnique. Enfin, ces différends sont souvent combinés à des règlements de comptes et vengeances liés aux positions respectivement adoptées durant la Révolution.

c) Le « chaos » sécuritaire fait de la Libye un refuge idéal pour les terroristes

(1) Un système éclaté de milices dont toutes n'ont pas fait allégeance au nouveau pouvoir

On compterait **jusqu'à 300 milices et brigades révolutionnaires** (« *Thowars* ») présentes sur le sol libyen.

La Commission des anciens combattants libyenne **a évalué à près de 300 000 le nombre de miliciens** dans ce pays de 6 millions d'habitants.

La question du désarmement des milices et de leur intégration dans les forces armées et de sécurité est naturellement un enjeu majeur pour la transition. On peut schématiquement les classer en quatre catégories¹ :

- Les brigades révolutionnaires : créées au début de la révolution pour porter et défendre les idéaux de liberté, elles sont structurées, réparties géographiquement sur l'ensemble du territoire, et sont pour la plupart fédérées autour des conseils militaires et affiliées au gouvernement ;

- Les brigades non affiliées : apparues pendant la révolution, elles sont le plus souvent attachées à une seule ville et tournées vers la défense de leurs propres intérêts locaux ;

¹ Cette typologie est de Brian McQuinn: "After the Fall. Libya's evolving armed groups", *Small Arms Survey*, Octobre 2012

- Les brigades post-révolutionnaires : créées après la révolution, elles ont servi à combler le vide sécuritaire institutionnel. Ce sont les « brigades de quartier » qui assurent bien souvent des missions traditionnellement dévolues à la police telles que les contrôles aux « check-points » ;
- Les milices illégitimes : elles ont pour objectif majeur d'organiser les trafics (armes, migrants, stupéfiants, contrebande...). En ce sens elles ont détourné l'objet des milices « légitimes », défini comme un « service militaire ».

Largement paralysé, le pouvoir central a adopté une politique paradoxale : tout en annonçant sa **volonté de désarmer les brigades**, il a **encouragé en parallèle leur action** pour projeter son autorité et faire face au défi sécuritaire. Cette autonomie des brigades se décline surtout autour des deux principales organisations à qui le CNT a délégué la sécurité en Libye aujourd'hui, le **Comité suprême de sécurité** (qui dépend du ministère de l'Intérieur) et les forces du « **Bouclier de la Libye** » (relevant de la Défense). Ces deux organisations, par leurs partis-pris et leur latitude d'action (elles seraient responsables d'affrontements avec les Toubous dans le Sud, et des incidents de Benghazi en juin dernier), attisent aujourd'hui les frustrations d'une population excédée par l'insécurité.

Schématiquement, on peut dire qu'en **Tripolitaine**, les milices (une centaine environ) ont pour la plupart prêté allégeance au gouvernement, même si elles semblent difficiles à contrôler, comme en témoignent les incidents sécuritaires à Tripoli, Bani Walid ou Syrte par exemple. Pour la plupart, tout en conservant leurs armes et leurs structures de commandement, elles ont pourtant choisi de rallier les structures de la transition mises en place par les autorités. En revanche, en **Cyrénaïque**, la situation est plus complexe. En l'absence de forces de sécurité régulières, certaines brigades comme Ansar al Charia profitent d'une large liberté d'action. Très investies dans le secteur sécuritaire, mais aussi social, elles refusent d'être démobilisées et sont dans une logique de confrontation avec les autorités. Certains chefs de ces milices ont une dimension idéologique réelle et un agenda radical clairement affiché : celui d'une **lutte armée pour une autonomisation de la Cyrénaïque visant à l'application d'un islamisme radical**.

De l'avis des experts, le mouvement du 17 février, qui a porté la révolution, comportait aussi indéniablement une composante de radicalisation islamiste. Il a, à tout le moins, permis l'affirmation politique et militaire des salafistes libyens dans le paysage politique. La participation du **GICL** (groupe islamique combattant libyen¹, désormais dissous, fondé dans les années 1990 par des Libyens combattants les Soviétiques en Afghanistan), à la révolution aux côtés des forces rebelles a permis l'implantation de

¹ Le GICL est listé comme organisation terroriste par les Etats-Unis et le Royaume-Uni

groupes et de méthodes insurrectionnelles voire terroristes : certains rappellent¹ ainsi qu'après la chute de Benghazi, le drapeau d'Al Qaïda flottait sur le toit de la Cour de justice.... Le chef de l'ancien GICL fut d'ailleurs nommé commandant militaire de la zone de Tripoli par le Conseil national de transition.

Plusieurs articles et études² documentent le fait que le couloir allant de Benghazi à Tobrouk, en passant par la ville de Derna, représente de longue date l'une des plus grandes concentrations au monde de terroristes, et « *peut être considérée comme la première source de candidats à l'attentat kamikaze, tous pays confondus*³ ». S'agissant de la guerre d'Irak, Derna, « *avec une proportion de 1 combattant terroriste envoyé en Irak pour 1 000 à 1 500 habitants* », est ainsi décrite comme « *le paradis des kamikazes* », dépassant de loin son compétiteur le plus proche, à savoir Riyad, en Arabie Saoudite.

Les mouvements islamistes armés étaient à la pointe de la lutte contre le régime autocratique de Kadhafi.

Le rôle des mouvements islamistes armés dans la lutte contre Kadhafi

Des mouvements islamistes armés ont également surgi dans la société de Kadhafi. Issus de la guerre en Afghanistan –1979, début des années 80 –, ces vétérans soudainement sans mission sont revenus en Libye pour former de petits groupes.

Tout comme les Frères musulmans, leur nombre explose aussi durant les années 90, au cours desquelles ils mènent une guerre de guerrilla contre Kadhafi. Celui-ci est alors le premier à lancer en 1995 un mandat d'arrêt international contre Ben Laden !

Le combat de ces islamistes armés va se prolonger jusqu'au milieu des années 2000. Dans ce combat, les Frères musulmans leur prêtent main forte.

En 2003, Seif El Islam, le deuxième fils de Kadhafi, actuellement aux mains de la milice de Zentan, au nom d'une réconciliation – pratiquée par d'autres pays –, fait libérer des islamistes. Il souhaitait en faire des alliés.

En dépit de cette réconciliation, certains d'entre eux portent allégeance en 2006 à Al Qaeda. C'est le cas de certains chefs, tels que :

. Abdulhakim Belhaj ; Abou Yahya al-Libi (numéro deux d'Al Qaeda, de son vrai nom, Mohamed Hassan Qaïd, tué au Pakistan par un drone américain en juin 2011) ; Sufian al-Quma, le chauffeur personnel d'Oussama Ben Laden et Abdul Hakim el-Hasadi qui a combattu en Afghanistan avant de rejoindre l'insurrection libyenne.

Source : Tribune d'Hélène Bravin (auteur du livre : "Kadhafi, vie et mort d'un dictateur"), <http://www.rue89.com/2013/02/17/la-libye-senlise-dans-la-violence-des-milices-239705>

De l'avis de certains spécialistes, aujourd'hui la majorité des milices au moins est totalement incontrôlable, en particulier à l'Est du pays.

¹ Source : Article de Moisseron et Belalimat, Ibid.

² Voir notamment les commentaires de « L'étude de West point » par Webster G. Tarpley qui montre que certains révolutionnaires libyens sont issus d'al-Qaïda

³ Voir : <http://www.voltairenet.org/article169989.html>

D'autres estiment même que certaines seraient d'ores et déjà alliées à Al Quaida (Ansar Al Charia Benghazi et Ansar Al Charia Derna sont les plus fréquemment citées¹). Ansar Al Charia de Benghazi est parfois soupçonnée d'être impliquée dans l'attaque du consulat américain de septembre 2012. Ansar Al Charia de Derna est dirigée par un ancien détenu de Guantanamo, Abou Sufyan bin Qumu, transféré en Libye en 2007 puis libéré en 2010.

Bien que le Congrès national ait pris la décision de charger le gouvernement de procéder à **l'intégration des groupes armés** qui ne lui seraient pas encore affiliés, et que la **création d'une Garde nationale** destinée à les incorporer soit envisagée à cette fin, force est de constater que les résultats recherchés sont loin d'être atteints à l'heure actuelle.

(2) Une incapacité des autorités libyennes à assurer la sécurité dans un contexte d'attentats contre les intérêts occidentaux

Près de deux ans après la chute du régime Kadhafi en octobre 2011, la société libyenne reste marquée par une violence latente qui donne lieu à des incidents sécuritaires de plus en plus fréquents. La situation est marquée par la **prolifération des armes** de tous calibres, la présence envahissante des **milices armées** qui « règnent » souvent sur des quartiers voire des portions entières du territoire, leur réticence à intégrer les cadres des ministères de la Défense et de l'Intérieur, les difficultés rencontrées par les autorités pour procéder au redéploiement des forces de sécurité.

La dégradation de la situation sécuritaire est patente à l'Est comme au Sud du pays.

Dans l'Est de la Libye, et notamment à **Benghazi**, **les incidents se multiplient ces dernières semaines**. Divers courants y sont en compétition : autonomistes, salafistes, combattants « *djihadistes* » pratiquant la lutte armée, trafiquants, milices...

La presse fait état au quotidien d'incidents à Benghazi ces dernières semaines, depuis l'explosion d'un véhicule devant l'hôpital *Al Jalaal* le 13 mai, l'attaque d'un « check-point » le 17 mai, ou celle contre une patrouille le 29 mai. Le 8 juin dernier, des dizaines de manifestants, dont certains armés, ont tenté de déloger la brigade « *Bouclier de Libye* » de sa caserne, provoquant un affrontement entre les deux groupes, faisant une trentaine de victimes. Six militaires des unités spéciales de l'armée libyenne ont été tués le 15 juin 2013 en différents endroits de Benghazi, suite à des attaques perpétrées par des hommes armés contre plusieurs casernes du ministère de la défense et de la direction de la sécurité nationale. En

¹ Voir notamment note d'actualité n°287 du cf2r « Ansar Al-Sharia, faux nez pour Al-Qaida? », Alain Rodier, <http://www.cf2r.org/fr/notes-actualite/ansar-al-sharia-faux-nez-pour-al-qaida.php>

conséquence, l'aéroport international de Benghazi a été fermé pendant plusieurs heures¹.

De l'avis de certains experts entendus, l'État libyen ne serait **pas capable aujourd'hui d'assurer la sécurité** sur un territoire trois fois grand comme la France. Son autorité serait virtuelle, la sécurité étant aux mains des milices, dont certaines accueilleraient des ex-combattants du GICL, voire des combattants d'Al-Qaida. Le **contrôle aux frontières** serait inexistant, notamment à la frontière nigérienne, à moins d'une quinzaine d'heures de route de Tripoli : concrètement, il n'existerait aujourd'hui aucune force de sécurité capable d'intercepter les « pick-up » lourdement armés qui se dirigent vers le sud et la fameuse **passé de Salvador**.

Les intérêts occidentaux sont directement menacés.

L'attentat contre **notre ambassade à Tripoli**, qui a blessé deux agents dont l'un grièvement, est venu démontrer l'incapacité des services de sécurité libyens à faire face à la montée de la menace. Elle fait suite non seulement à l'attaque contre **l'antenne diplomatique américaine de Benghazi** qui, le 11 septembre 2012, a entraîné la mort de **l'Ambassadeur Chris Stevens et de trois de ses collaborateurs américains**, mais à toute une série d'incidents sécuritaires et d'attentats contre les représentants étrangers : le **Représentant spécial des Nations unies**, dont le convoi a été visé par une cartouche d'explosif en avril 2012, l'ambassadeur **britannique**, dont le véhicule de sécurité a été atteint en juin 2012 par une roquette, les attentats contre le **CICR** à Benghazi puis à Misrata (mai puis août 2012), la voiture de l'ambassadeur de **France**, atteint par une balle en décembre 2012, le **Consul d'Italie** à Benghazi dont le véhicule a été atteint par une rafale de fusil d'assaut en janvier 2013, l'explosion devant l'ambassade de **Grèce** à Tripoli en mai 2013....

Sur place, des parallèles sont régulièrement effectués entre la situation sécuritaire à Benghazi et **celle prévalant en Irak en 2003-2004**.

Recommandation : Face à la menace avérée, vos rapporteurs ne peuvent qu'encourager le gouvernement à **relocaliser au plus vite l'ensemble des services de l'Ambassade de France à Tripoli** et des logements de ses personnels et à les regrouper sur un site sécurisé.

Si vos rapporteurs ne peuvent que comprendre et appuyer la décision du gouvernement de rétracter notre dispositif diplomatique en Libye (et les moyens de notre coopération, civile comme militaire), compte tenu du contexte sécuritaire, ils soulignent toutefois que cela n'œuvre sans doute pas, dans le long terme, en faveur d'une construction des capacités propres du gouvernement libyen.

C'est là toute la difficulté de la situation actuelle.

¹ Source : articles et dépêches de presse relatant ces incidents

(3) Une configuration libyenne propice à une implantation potentielle d'AQMI

Contrairement à l'Égypte ou à la Tunisie, les élections ont porté au pouvoir, en Libye, après la révolution, les **forces tribales traditionnelles**, qui ont un temps **fait écran à la montée des radicalismes**.

Dans un contexte de dissémination de l'arsenal des armes Kadhafistes, et de montée des trafics, et face à **l'incapacité des nouvelles autorités à établir un état de droit**, à déployer les services publics et à assurer la sécurité, **ces forces semblent désormais prendre le dessus** : la Libye est en train de devenir un terreau favorable pour un nouvel enkystement terroriste au Sahel.

Le vide du pouvoir et la passivité des autorités en termes de sécurité profitent en effet aux extrémistes.

Plusieurs experts estiment¹ que la révolution libyenne a pu offrir une **opportunité opérationnelle à AQMI d'étendre son champ d'action**. Sans doute aussi qu'en « prévision » de l'intervention armée au Mali, « planifiée » dès mi 2012 dans le cadre de la préparation de la résolution 2085 (intervention des forces africaines de la CEDEAO au Mali), **l'organisation a développé une stratégie délibérée d'implantation à l'Est** (comme, autrefois, l'organisation algérienne issue du GSPC avait planifié son extension au Sud, vers le Mali).

Cette stratégie délibérée d'implantation est notamment décrite en ces termes dans un article² récent citant des « sources locales » :

Fin 2011, les deux principales figures d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) au Nord-Mali, les Algériens Mokhtar Bel Mokhtar et Abou Zeid, arrivent dans la province libyenne du Fezzan. Grâce aux prises d'otages et aux rançons versées par les pays occidentaux - notamment la France -, ils ont amassé quelque 60 millions d'euros. Véhicules, lance-roquettes, missiles, fausses cartes d'identité... Ils achètent à tour de bras. « Y compris des véhicules blindés de transport de troupes à 250 000 dinars [155 000 euros, NDLR] pièce », précise une source locale

Abou Zeid repart, mais Mokhtar Bel Mokhtar reste. Pendant plusieurs semaines, il s'installe discrètement, avec son escorte armée, chez un ami qui possède un domaine agricole près d'Oubari, dans le sud-ouest du pays. Il pousse même la « promenade » jusqu'à la Méditerranée, du côté de Benghazi. Ancien d'Afghanistan, le chef djihadiste retrouve en Libye d'autres vétérans.

La question de savoir si la « greffe » d'AQMI au Sud et à l'Est libyen a pris, ou si elle est susceptible de prendre, est débattue parmi les chercheurs et experts rencontrés (tout comme est encore incertain le trajet suivi par Mokhtar Bel Mokhtar pour attaquer le site d'In Amenas : venait-

¹ Voir notamment l'étude "Al Qaeda in Libya: a profile", library of Congress, août 2012, <http://www.fas.org/irp/world/para/aq-libya-loc.pdf>

² Christophe Boisbouvier, « Terrorisme : la poudrière libyenne », Jeune Afrique, 11 mars 2013, [http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2721p044-047.xml/](http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2721p044-047.xml/0/)

il de Libye ou du Nord Mali¹ ? La même question semble se poser pour les attaques d'Arlit et Agadez).

Certains estiment qu'il y aurait déjà une implantation avancée d'AQMI, d'autres estiment que l'organisation terroriste n'en serait qu'au stade des complicités logistiques avec d'autres groupes armés libyens qui leur offriraient, en échange de financements, des facilités dans leurs camps d'entraînement ou la possibilité d'un repli dans certaines zones par exemple.... Si certains considèrent l'implantation d'AQMI comme acquise, d'autres jugent qu'il ne faut pas sous-estimer la capacité des milices libyennes à développer leur propre agenda, non plus que leur réticence à se soumettre à une organisation perçue comme « algérienne » dans son encadrement.

De même, peut-on considérer aujourd'hui **qu'une passerelle idéologique et organisationnelle** existe entre le foyer d'islamisme radical qui se développe en Cyrénaïque et le trou noir sécuritaire du Fezzan ? Existe-t-il une action concertée de groupes qui poursuivraient le dessein de « djihad global » qui est celui d'Al Qaida ? Il est difficile, là encore, d'avoir, à l'heure qu'il est, une certitude en la matière.

La question du degré d'implantation d'Al Qaida en Libye n'est peut-être, au fond, qu'une question de temps : même si aujourd'hui la Cyrénaïque n'est qu'une terre de recrutement ou d'alliances avec des milices locales partageant le même objectif d'instauration d'un « califat » islamiste, même si aujourd'hui le Fezzan n'est qu'une base arrière par rapport à l'implantation principale du Nord Mali, tôt ou tard, sans action résolue pour y mettre un frein, le cancer terroriste y prolifèrera.

Car ce qui est certain, c'est que l'Est et le Sud libyen possèdent les caractéristiques « idéales », à l'instar du Nord Mali il y a quelques années, d'une zone molle propice à la constitution d'un sanctuaire terroriste :

- Les milices armées y prospèrent, certaines avec un agenda islamiste radical ;

- Des figures charismatiques du terrorisme s'y trouvent, anciens d'Afghanistan ou de Guantanamo, auréolées par la gloire de la lutte anti-Kadhafi, et ont réussi à territorialiser leur zone d'influence. Il faut noter par ailleurs que plusieurs Libyens ont par le passé tenu des postes importants auprès des chefs de l'organisation Al Qaida (central) ;

- Les trafics y prospèrent et les armes y circulent en nombre. Les trafics concernent tant la drogue, que les armes et les migrants ; ils semblent contrôlés à l'ouest par certains Touaregs, et à l'Est, vers le massif du Tibesti et les confins du Tchad, par des Toubous ; les **armes** suivent un courant

¹ Si le ministre algérien de l'intérieur a attribué l'attaque du site gazier à un groupe d'une trentaine d'hommes « venant de Libye » où il a été formé et entraîné, Ali Zeidan, le premier ministre libyen, dément cette version des faits et nie que la base aérienne d'Al-Wigh, dans le sud-ouest de la Libye, soit utilisée par les terroristes.

descendant (depuis les anciens arsenaux Kadhafistes vers le Mali, voire le Tchad et le Nigéria), la **drogue** (cannabis plus que cocaïne en l'espèce) un flux ascendant, pour remonter via Tazurbu vers Derna puis vers les marchés de consommation (Europe ou Moyen-Orient) ; quant aux **migrants subsahéliens**, ils passent par le « triangle noir » du Fezzan (Oubari-Sheba-Mourzouk) pour remonter désormais en plus grande proportion qu'avant vers les ports de la Méditerranée puis vers Lampedusa ou Malte ;

- L'État n'est pas en mesure d'assurer la sécurité ni de contrôler ses frontières : le sud libyen en particulier est un vaste espace où les terroristes et les trafiquants sont libres de leurs mouvements et peuvent y trouver refuge, par la **passé de Salvador** (depuis et vers le Mali via le Niger) voire la **passé d'Anai** à l'Est de Djanet (depuis et vers l'Algérie) ;

- En Cyrénaïque et au Fezzan, des mouvements autonomistes existent qui pourraient être utilisés ;

- Les richesses du sous-sol (gaz, pétrole) attisent les convoitises et procurent des rentes locales ;

- La radicalisation islamiste, fruit des années Kadhafi, se poursuit, dans l'effet de souffle des crises malienne et syrienne, qui fonctionnent comme de véritables appels d'air. À cet égard, **le nombre de combattants libyens rejoignant la Syrie apparaît préoccupant.**

A ce sombre tableau, il faut ajouter un dernier élément : notre **degré de connaissance** n'est peut-être pas aussi bon s'agissant de la Libye que dans le cas malien. Sous l'effet conjugué de notre connaissance ancienne de l'Afrique de l'Ouest, et de nos points d'appui militaires à proximité, mais aussi **poussés par la nécessité de retrouver nos otages**, nous avons développé, s'agissant du Mali, une connaissance des hommes et du terrain et accumulé une somme de renseignements qui expliquent en partie la remarquable efficacité de l'opération Serval.

Pour l'heure, une intervention armée en Libye est exclue, comme l'a clairement indiqué le Président de la République.

Il semble pour autant indispensable d'accroître notre niveau de connaissance de la situation complexe qui est aujourd'hui celle de la Libye.

Suggestions : 1- Nous n'avons pas le même niveau de connaissance sur la Libye que sur d'autres États de la zone. Nous devons en tout premier lieu **améliorer notre connaissance de la situation mouvante sur le terrain**, et notre **compréhension fine des évolutions** qui s'y observent. Des études et une réflexion sont nécessaires à tous les niveaux : SGDSN, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur, think tanks, recherche académique, Parlement...

2- La France doit prendre l'initiative d'organiser, avec les Nations unies –et sans doute en collaboration avec nos partenaires britanniques et italiens- un **évènement de haut niveau** pour sensibiliser la communauté internationale au problème libyen, comme ce fut le cas pour le Mali en septembre 2012. **Car le problème est devant nous.**

3- Notre **couverture** de ces zones est aujourd'hui imparfaite ; les efforts en cours pour l'améliorer (drones, forces spéciales, renseignement...) doivent être redoublés, en coopération avec l'État libyen et les États de la région.

(4) La Libye, potentielle plaque tournante articulant crises malienne et syrienne

La particularité de la Libye est que **sont susceptibles de s'y rejoindre les crises malienne et syrienne**. En Libye s'opère le couplage entre montée du terrorisme au Maghreb, au Mashrek, au Moyen-orient et en Afrique sub-saharienne.

Plusieurs facteurs doivent être relevés :

. La sensibilité très forte de la Libye à l'évolution en **Égypte**. L'Égypte constitue la profondeur stratégique de la Libye, et vice-versa. Ce qui se passe en Égypte a des répercussions inévitables en Libye, qui accueille **un million d'Égyptiens sur son sol** ;

. Le couplage avec le Moyen-Orient, qui s'opère via la participation de combattants libyens à la **crise syrienne**. L'affaire du navire « *Lutfallah* », parti de Libye et arraisonné en avril 2012 au large du Liban, avec à son bord trois containers d'armes en provenance de Libye et destinés à la rébellion syrienne¹, a bien montré l'ampleur des connexions qui existent. Tout comme paraît, d'ailleurs, sensiblement poreuse la frontière entre la Turquie et la Syrie.

La diagonale Derna-Oubari, **entre la Cyrénaïque et les frontières sahéennes du Sud-Ouest, constituerait un itinéraire régulièrement emprunté par des groupes très mobiles effectuant la jonction entre les théâtres maliens et syriens (via Benghazi)**.

Une étude récente², portant sur 280 volontaires étrangers tués en combattant en Syrie aux côtés de la rébellion entre juillet 2012 et mai 2013, et se basant sur des sources ouvertes (avis de décès publiés sur internet) montre que **le plus important contingent venait de Libye** : « *Avec 59 morts, le contingent libyen est le plus important, suivi à égalité par les Saoudiens (44 tués, soit 15,7%) et les Tunisiens (44 tués également). Viennent ensuite les Jordaniens (32 morts), les Égyptiens (27) et les Libanais (22).* »

¹Voir l'article : <http://www.leparisien.fr/international/syrie-des-armes-saisies-a-bord-du-bateau-intercepte-au-liban-28-04-2012-1976125.php>

² Source : Flashpoint Partners, étude "Convoy of martyrs in the Levant"

d) Des réponses pour l'heure inefficaces, faute de volonté ou d'interlocuteurs sur lesquels s'appuyer

(1) La mission d'appui des Nations unies, la MANUL

Après l'intervention en Libye sur le fondement de la résolution 1973 du Conseil de sécurité, l'ONU a opté, pour soutenir la transition, pour une mission politique spéciale disposant d'un **fort volet d'assistance technique** (mais pas de volet opérationnel : ce n'est pas une opération de maintien de la paix).

Le 16 septembre 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé, par le vote de la résolution 2009, de la mise en place d'une Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL), dont le mandat a été renouvelé en mars 2012.

Mandat de la MANUL dans la résolution 2009

- a) Rétablir l'ordre et la sécurité publics et promouvoir l'état de droit ;
- b) Entamer une concertation politique sans exclusive, encourager la réconciliation nationale, et lancer la rédaction de la constitution et le processus électoral ;
- c) Étendre l'autorité de l'État, notamment en renforçant les institutions responsabilisées qui commencent à se constituer et en rétablissant les services publics ;
- d) Défendre et protéger les droits de l'homme, notamment ceux des personnes appartenant à des groupes vulnérables, et soutenir la justice transitionnelle ;
- e) Prendre les mesures immédiates voulues pour relancer l'économie ;
- f) Coordonner l'appui qui pourrait le cas échéant être demandé à d'autres intervenants multilatéraux et bilatéraux.

Lors de sa prolongation, le mandat de la MANUL a été recentré sur le **soutien au processus électoral**, tandis que **l'appui aux autorités libyennes** dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit, de la justice transitionnelle, de la restauration de la sécurité et de la lutte contre la dissémination illicite d'armes étaient confirmés comme des priorités.

La MANUL rencontre, dans le contexte analysé ci-dessus, des difficultés à atteindre ses objectifs. Le rapport présenté par Tarek MITRI, représentant spécial de l'ONU et chef de la MANUL, devant le Conseil de Sécurité des Nations unies le 18 juin dernier est assez lucide à cet égard.

(2) Le processus de la « Conférence de Paris » et son suivi

À l'initiative notamment de la France, dix pays et six organisations internationales ou régionales¹ se sont réunies à Paris le 12 février 2013 pour dégager des propositions concrètes **d'assistance au gouvernement libyen dans les domaines de la sécurité, de la justice et de l'État de droit**.

¹ Royaume-Uni, Etats-Unis, Italie, Allemagne, Danemark, Turquie, Qatar, Emirats Arabes Unis, Nations unies, Union Européenne, Malte, Espagne, Ligue des Etats arabes, Union Africaine, Union du Maghreb Arabe et le Conseil de Coopération des États arabes du Golfe

Cette réunion a décidé de la création d'un **groupe de suivi** pour s'assurer de la mise en œuvre des projets annoncés. Une prochaine réunion au niveau ministériel du processus de la conférence de Paris **devrait avoir lieu sans doute à Rome.**

Conférence ministérielle internationale de soutien à la Libye dans les domaines de la sécurité, de la justice et de l'état de droit, Paris, 12 février 2013, communiqué final

1. Le Gouvernement de l'État de Libye et ses partenaires internationaux se sont réunis aujourd'hui à Paris pour renouveler leur engagement en faveur du peuple libyen et de ses aspirations à bâtir un État moderne, démocratique et responsable, doté d'un régime, d'institutions et de pratiques solidement ancrés dans un État de droit et respectueux des droits de l'homme. (...)

4. Les participants à la Conférence sont cependant convenus qu'il est nécessaire que la Libye et ses partenaires agissent immédiatement, de manière visible et concrète, pour remédier en priorité aux problèmes dans le domaine de la sécurité et de la justice qui sont susceptibles de compromettre les mesures prises récemment par la Libye pour assurer une transition démocratique couronnée de succès et un avenir prospère. Il s'agit notamment de la situation dans le pays en termes de sécurité, de la sécurité et de la gestion des frontières de la Libye, du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion des anciens combattants révolutionnaires et des questions liées à la gestion des armes et des munitions. (...)

9. Le Gouvernement libyen a identifié six domaines prioritaires du secteur de la sécurité, notamment : i) la coordination et l'architecture de la sécurité nationale ; ii) le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) ; iii) le contrôle des armes et des munitions ; iv) la sécurité et la gestion des frontières ; v) la réforme et le développement du secteur de la défense ; et vi) la réforme et le développement du secteur de la police.(...).

La France a montré de son côté sa disponibilité pour aider les autorités libyennes, qu'il s'agisse d'un **projet de formation de 3 000 policiers** libyens à la gestion démocratique des foules (accord en attente d'approbation côté libyen), de la gestion des anciens combattants, ou de la justice pénale. Le ministre de l'intérieur a en particulier identifié plusieurs axes de coopération : la protection des hautes personnalités, le contrôle de l'immigration et la sécurité civile.

Pour la mise en œuvre de toutes ces actions, la France se heurte toutefois tant à une instabilité et à des blocages administratifs côté libyen, qu'à une dégradation du contexte sécuritaire.

(3) La mission d'assistance pour le contrôle aux frontières de l'Union européenne, EUBAM Libye

L'Union européenne a mis en place une mission d'assistance pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libye), qui a été formellement lancée par la décision du Conseil du 27 mai 2013.

L'objectif de la mission EUBAM Libye est d'aider les autorités libyennes à **développer leurs capacités** pour améliorer **la sécurité de leurs frontières terrestres, maritimes et aériennes** à court terme et à élaborer une stratégie plus vaste de **gestion intégrée des frontières** à long terme.

EUBAM Libye n'exerce pas de fonction exécutive. Elle consiste en un **transfert de savoir-faire**. Dans la pratique, le travail consiste à former et à guider les autorités libyennes afin qu'elles renforcent les services frontaliers, en conformité avec les normes internationales et les meilleures pratiques, et à les conseiller sur l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières.

Le mandat initial de la mission EUBAM Libye est de deux ans ; son siège est à Tripoli. Le budget annuel de la mission est d'environ **30 millions d'euros**. Lorsqu'elle fonctionnera au maximum de sa capacité, la mission comptera un peu plus de **100 agents internationaux**. Un noyau d'experts était sur le terrain et réalisait des travaux préparatoires pour la mission en étroite coordination avec les autorités libyennes depuis la mi-avril 2013.

Outre le fait qu'il aura fallu plus de deux ans pour la mettre en place¹, cette mission a toutefois rencontré deux types de difficultés.

D'une part, alors qu'une équipe préparatoire restreinte était déjà présente à Tripoli pour préparer le lancement formel de la mission et assurer la continuité de la présence de l'Union européenne en matière de gestion des frontières, après une mission d'assistance technique déployée mi-mars, cette équipe a dû regagner Bruxelles, en raison d'un manque de base juridique entre la fin des mesures préparatoires (20 mai) et la décision de lancement de la mission (27 mai). Cet épisode (anecdotique) est néanmoins fâcheux en ce qu'il témoigne peut être d'une absence de volonté politique unanimement partagée par les 27. **D'ailleurs on ne peut que s'interroger sur le fait qu'elle ne se déploie pas sur le territoire libyen, en particulier vers le Sud.**

La **deuxième difficulté** tient, là aussi, aux interlocuteurs coté libyen. La loi d'isolement politique est susceptible d'avoir un impact sur le déroulement opérationnel de la mission dans la mesure où compte tenu du spectre très large des personnes potentiellement concernées, les interlocuteurs avec lesquels les missions préparatoires puis les éléments précurseurs de la mission EUBAM Libye ont travaillé jusqu'à présent peuvent disparaître, remettant en cause le travail débuté.

(4) Des coopérations régionales balbutiantes

Les coopérations régionales, particulièrement importantes en ce qui concerne la **gestion des frontières**, sont balbutiantes.

Un **accord a été conclu à Ghadamès le 12 janvier 2013** entre les Premiers Ministres **libyen, algérien et tunisien**, avec pour objectif d'améliorer la sécurité frontalière, d'endiguer le trafic des personnes, des drogues et de lutter contre les infiltrations terroristes.

¹ Voir notamment : « EUBAM Libya, story of a long-awaited CSDP mission », *ISIS Europe*, mai 2013

La rencontre de Ghadamès a permis de décider d'une série de mesures comprenant : des points de contrôle communs aux frontières, des patrouilles conjointes, l'échange d'informations au sujet des mouvements dans les zones frontières et des rencontres régulières des organes de sécurité de chacun des trois pays. Un comité tripartite doit être instauré pour la mise en application de ces décisions. Il proposera des recommandations pour les trois gouvernements à l'occasion de leur prochaine réunion qui fera le point sur le suivi des décisions.

Une autre réunion s'est tenue à **Tripoli** les 11 et 12 mars 2012 avec **neuf pays maghrébins et sahéliens** (Algérie, Égypte, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Soudan, Tchad et Tunisie). Une deuxième réunion devrait être organisée sur le même format.

Pour l'instant, ces mécanismes ne sont pas encore réellement opérationnels.

On peut en outre craindre que la **coopération entre le Niger et la Libye** ne se développe pas suffisamment en matière de contrôle des frontières, faute sans doute de moyens, mais aussi peut-être compte tenu d'irritants récents (citons à titre d'exemple la question de l'extradition de Saadi Kadhafi du Niger vers la Libye ou les déclarations récentes du président ISSOUFOU –fraîchement accueillies à Tripoli, et démenties- sur le développement d'un risque terroriste au sud Libye).

(5) Une coopération envisagée avec l'OTAN ?

L'Alliance atlantique préparerait également une mission de formation et d'assistance pour l'armée et les forces de sécurité libyennes.

Une équipe d'experts de l'OTAN a été dépêchée sur place en juin pour identifier les domaines dans lesquels des conseils de l'OTAN pourraient apporter une valeur ajoutée, suivant trois principes :

- une « forte appropriation » par le pouvoir libyen ;
- des conseils dans les domaines où l'OTAN a une expertise, comme la création de structures de sécurité ;
- et l'absence de déploiement de troupes de l'OTAN en Libye (les formations pourraient avoir lieu en dehors du territoire).

Plus précisément, l'action de l'OTAN pourrait porter sur la formation de la Garde nationale destinée à incorporer les différentes milices libyennes. Il conviendra en tout état de cause qu'elle soit, le cas échéant, bien articulée avec la mission européenne.

3. Des pays fragilisés par ces ondes de chocs multiples : Niger, Mauritanie, Tchad, Tunisie

a) Le Niger subit de plein fouet les crises à ses confins

Le **Niger** subit de plein fouet les répercussions de plusieurs crises à ses frontières : Libye, Mali, Nigéria. Frappé depuis plusieurs années par le développement du terrorisme, contre lequel il a mené une action résolue en pleine coopération avec la France, il dispose en outre d'une très importante communauté touarègue.

C'est bien sûr au premier chef la crise malienne qui impacte le Niger, du fait de la grande proximité entre ces deux pays, en termes d'histoire mais aussi de peuplement. **À Gao, dans le bassin du fleuve Niger, on regarde naturellement vers Niamey**, à quelques centaines de kilomètres seulement, de même qu'à Tombouctou on regarde vers l'ouest mauritanien ou à Kidal vers le nord algérien.

Même s'il existe des **différences** réelles entre la situation des Touaregs au Niger et au Mali, attestées par la capacité du Niger à insérer des Touaregs à de hauts postes de responsabilité et aux différents échelons de la société, et à conserver la paix civile depuis la fin de la dernière rébellion en 2006-2009, il va de soi que, compte tenu en particulier de la forte présence Touareg dans sa population, (il y a plus de Touaregs au Niger qu'au Mali), le Niger est particulièrement **concerné par la crise Malienne** et la question touarègue.

Après plusieurs années d'apaisement, la rébellion touareg est en effet réapparue au Niger en 2007 sous la conduite du Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ). Ce mouvement a développé une revendication politique cristallisée, au-delà de l'identité touareg, sur l'absence de retombées de la manne uranifère et d'avancées réelles de la décentralisation. Après avoir infligé quelques revers aux Forces armées nigériennes en 2008, la rébellion armée n'a plus mené aucune action d'ampleur. Le mouvement s'est fractionné avec la création en mai 2008 du Front des forces de redressement (FFR) puis du Front patriotique nigérien (FPN) en mars 2009, confirmant le délitement du MNJ et l'affaiblissement du mouvement dans son ensemble. Après avoir longtemps privilégié l'option militaire (instauration d'un « état de mise en garde » dans la partie nord du pays, conférant un rôle prédominant aux forces armées), le président Tandja a finalement accepté d'engager des pourparlers sous l'égide de la Libye, entraînant progressivement le désarmement des 3 mouvements de rébellion en échange d'un décret d'amnistie général.

Outre l'accueil de **réfugiés maliens** sur son sol, la question d'une éventuelle **contagion** de la rébellion touareg est donc naturellement en toile de fond des préoccupations des dirigeants nigériens. Même si pour l'heure il est permis de ne pas avoir d'inquiétude particulière sur une reprise à court

terme de la rébellion au Niger, dans un pays où les Touaregs, présents dans toutes les régions, mais plus encore autour d'Agadez, **sont décrits comme bien intégrés à l'appareil d'état**, cette question est particulièrement sensible.

La plus grande fluidité des rapports communautaires, de même que leur intégration électorale est soulignée par la plupart des observateurs¹, non seulement au niveau central mais aussi régional (plusieurs citent l'exemple du Président du Conseil régional d'Agadez, Mohamed Anako, ancien chef rebelle).

Une importation au Niger de **tensions intercommunautaires** liées à la situation malienne, et principalement arabo-touareg, est possible. Les actions du Premier ministre Brigi RAFINI (touareg) et du ministre des Affaires étrangères Mohamed BAZOUM (arabe) à l'égard des communautés du nord peuvent naturellement constituer à cet égard des **facteurs d'apaisement**.

Les cicatrices de la **crise libyenne** sont toujours vives au Niger, autour notamment de la question Toubou et du développement du banditisme au Nord du pays, qui s'est récemment concrétisé par les attaques meurtrières d'Agadez et d'Arlit contre les forces armées nigériennes et les installations d'Areva.

Certains Touaregs nigériens sont préoccupés par la montée en puissance des Toubous sur le flanc est de la région d'Agadez, dans le cadre d'une rivalité traditionnelle entre ces deux communautés. Certains affirment que le regain d'insécurité que connaît la région s'accompagne d'une **évolution des rapports de force intercommunautaires**, au profit des Toubous dont certains disposeraient d'armes et de connexions en Libye, alors que les Touaregs auraient quant à eux presque tous été désarmés. En résulterait une augmentation du champ d'influence des Toubous, qui commencerait désormais dès Agadez. À la ligne de fracture principale que connaîtrait le Niger (Nord-Sud, sur le modèle malien), viendrait désormais s'ajouter une fracture Est-Ouest.

La société nigérienne est elle aussi traversée depuis plusieurs années par des **courants d'islamisme radical**. Ainsi, dès 2006 une étude² mettait en lumière l'enracinement depuis les années 1980 du mouvement Izala (ou mouvement contre les innovations et pour le retour à l'orthodoxie), et son influence sur les jeunes en situation de chômage et les petits commerçants.

D'autres études mettent en avant l'émergence dès les années 1970 d'un islam influencé par le wahhabisme saoudien, véhiculé par des

¹ Niger : les ex-rebelles percent en politique, <http://www.rfi.fr/afrique/20110622-niger-ex-rebelles-percent-politique>

² Étude provisoire sur les pratiques de l'islam au Niger, avril 2006 : http://liportal.giz.de/fileadmin/user_upload/oeffentlich/Niger/40_gesellschaft/islamrapportprovisoire_24avril2006concorde.pdf

professeurs d'arabe et des prédicateurs. « *Les premiers cercles wahhabites s'organisent dans la région de Maradi dans les années 1980¹* ».

Mais c'est bien sûr, au premier plan, le **développement du terrorisme**, aux confins de la frontière libyenne, qui suscite le plus d'inquiétudes dans ce pays, et ce avant même l'intervention au Mali. La prise de conscience des autorités nigériennes est réelle, depuis plusieurs années, sur les dangers liés au risque terroriste.

Outre les trafics transfrontaliers qui traversent la région sahélo-saharienne, le Niger est **confronté depuis plusieurs années à la menace terroriste représentée par AQMI**. En témoignent les enlèvements par AQMI de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies au Niger, M. Robert Fowler, et de son assistant, le 14 décembre 2008 à 40 km de Niamey, et de quatre touristes européens le 22 janvier 2009, à la frontière nigéro-malienne. Les événements se sont depuis accélérés : tentative d'enlèvement de 4 ressortissants américains à Tahoua fin 2009, accrochage de l'armée nigérienne avec une cellule d'AQMI puis attaque suicide contre une garnison nigérienne en mars 2010, enlèvement le 20 avril 2010 près d'Agadèz d'un ressortissant français, Michel Germaneau, exécuté par ses ravisseurs au mois de juillet, enlèvement de 5 ressortissants français, d'un ressortissant togolais et d'un ressortissant malgache dans la nuit du 15 au 16 septembre 2010 à Arlit au Niger, enlèvement le 7 janvier 2011 de deux ressortissants français à Niamey, tués le lendemain.

À cet égard, **le massif de l'Aïr**, forteresse naturelle qui n'est pas sans rappeler le massif des Ifoghas au Mali, pourrait devenir un jour un objectif stratégique pour AQMI, car il offre les mêmes caractéristiques et potentialités de cache et de sanctuarisation.

Plusieurs responsables et spécialistes entendus par vos rapporteurs estiment que la **détermination** des autorités nigériennes à lutter contre le terrorisme est réelle ; conjuguée avec la présence de l'État sur toutes les parties du territoire, y compris au Nord Niger (contrairement au Mali), à la méfiance intrinsèque par rapport au fondamentalisme des populations et des chefferies traditionnelles, et à une meilleure intégration des Touaregs, elle expliquerait pourquoi **les terroristes n'auraient pu s'implanter durablement dans le massif de l'Aïr** (présentant pourtant les mêmes qualités potentielles que l'Adrar des Ifoghas en tant que possible sanctuaire terroriste). S'il existe aujourd'hui indéniablement des « passages » voire un véritable « corridor » terroriste du sud libyen vers le Nord Mali passant par le Niger, il n'y aurait pas à proprement parler, de l'avis des spécialistes entendus par vos rapporteurs, d'enkystement terroriste comme cela a été le cas au Nord Mali.

Pour d'autres, la question de l'implantation éventuelle du MUJAO, notamment dans la **région de Tasara**, où résident les principales

¹ Source : *L'islam et les ONG islamiques au Niger, les carnets du CAP, 2011, p. 142*

communautés arabes nigériennes, doit être examinée avec la plus grande attention. Cette région pourrait servir de base arrière logistique.

La récente revendication, par le MUJAO et par le groupe de Mokhtar bel Mokhtar, de **l'attaque d'Agadez et d'Arlit du 23 mai dernier**, est d'ailleurs un élément qui appelle à la vigilance sur ce point.

Tout comme sont préoccupantes les **évasions le samedi 1^{er} juin 2013 de détenus à Niamey** (22 détenus se seraient évadés d'après le gouvernement nigérien) dont des détenus de nationalité malienne, parmi lesquels figurerait Alassane Ould Mohamed, alias « *Chebani* », originaire de Gao, et condamné pour l'assassinat en 2009 de quatre touristes saoudiens dans l'ouest du Niger, près de la frontière malienne, ainsi que pour l'assassinat en décembre 2000 de l'attaché de défense américain au Niger et, selon certaines sources¹, soupçonné d'être impliqué dans l'enlèvement, en décembre 2009, près de Niamey, de l'envoyé spécial de l'ONU au Niger et de son assistant. L'enlèvement des deux diplomates, retenus en otages durant plus de quatre mois, avait été revendiqué par AQMI.

D'ailleurs, l'attaque (repoussée) contre la **gendarmerie de Niamey le 11 juin dernier** vient confirmer la montée très rapide du risque terroriste au Niger.

Les préoccupations des autorités nigériennes ont été clairement exprimées récemment par le Président ISSOUFOU, qui a déclaré², le 27 mai dernier, après les attentats d'Agadez et d'Arlit, que « *Pour le Niger en particulier, la menace principale s'est déplacée de la frontière malienne vers la frontière libyenne. En effet je le confirme, l'ennemi qui nous a attaqués à Agadez et Arlit vient du Sud [Libyen, ndlr].* ». « *La situation au Mali, qui n'est qu'une conséquence de la crise en Libye, ne doit pas détourner la communauté internationale de son devoir de stabiliser la situation en Libye, (qui) constitue aujourd'hui le principal foyer de déstabilisation du Sahel* ».

Enfin, le Niger est impacté par les conséquences de la montée de la violence sur son flanc sud-ouest, au **Nigéria**. En particulier, la population Haoussa, à Zinder et Maradi, vit traditionnellement de part et d'autre de la frontière et pourrait être touchée par le développement de la violence au Nigéria.

Au total, l'armée nigérienne doit faire face à **une série de menaces** : outre le contrôle de la frontière libyenne au Nord, et de la frontière algérienne, les forces armées nigériennes sont déployées à la frontière Sud pour contrer les infiltrations d'éléments de Boko Haram et à la frontière Ouest (et sur le territoire malien) pour faire face aux conséquences de la crise malienne, tout en assurant une présence croissante à la frontière tchadienne.

¹ Source :AFP citant une « source sécuritaire » nigérienne

² Source : AFP

Le défi est rude pour des forces armées de ce pays parmi les plus pauvres du monde, qui doivent sécuriser d'immenses frontières et qui, bien que généralement considérées comme dotées de réelles qualités (cohérence des unités, esprit de discipline, niveau d'équipement¹ et de formation en hausse) ne comptent que 12 000 hommes environ. En dehors de ses frontières, le **Niger** est engagé, outre dans la MINUSMA (600 hommes, positionnés principalement à Gao et Ménaka), dans l'ONUCI en Côte d'Ivoire, avec un contingent de 300 hommes. Le Niger, qui a accepté notamment l'implantation de **bases de drones américains et français** sur son territoire pour faciliter la lutte contre le terrorisme, est résolument engagé à nos côtés. Il représente naturellement à cet égard une cible.

Le Niger reste **vulnérable** face aux menaces terroristes, en raison notamment de la difficulté à contrôler toute la zone, immense, entre le massif de l'Air (avec les sites uranifères) au centre du pays, la zone pétrolière d'Agadem, au sud-est, et la frontière libyenne au nord-est.

b) La Mauritanie n'est pas indemne des répercussions des crises à ses frontières

L'implantation du terrorisme au Sahel et le développement progressif de la crise politique au Mali n'ont naturellement pas manqué d'avoir des répercussions sur son voisin **mauritanien**.

Pays touché lui aussi par le développement du trafic de stupéfiants (cannabis, cocaïne), la Mauritanie est, depuis plusieurs années, de plus en plus vulnérable à la menace terroriste.

La Mauritanie a constitué dès l'origine **une cible d'AQMI** : assassinat de 4 touristes français à Aleg le 24 décembre 2007, attaque de Tourine en septembre 2008 faisant 12 morts parmi les militaires mauritaniens, assassinat d'un ressortissant américain le 23 juin 2009 à Nouakchott, attentat suicide contre l'ambassade de France à Nouakchott le 8 août 2009, enlèvement de 3 Espagnols le 29 novembre sur la route Nouakchott-Nouadhibou et de 2 touristes italiens le 19 décembre 2009 près de la frontière malienne, attentat déjoué contre une caserne militaire à Nema le 25 août 2010, attentats déjoués dans la nuit du 1^{er} au 2 février 2011 à proximité de Nouakchott contre l'ambassade de France, une caserne militaire et la présidence de la République islamique de Mauritanie.

La **crise malienne** a également eu des conséquences. Outre la question, très préoccupante, des 75 000 réfugiés maliens «*échoués dans le désert mauritanien*² » dans le camp de Mbéra, la crise a pu aviver des **tensions communautaires internes**, dans la mesure où certaines communautés africaines (pulaar, soninké, wolof ou bambaras) se montrent solidaires des Maliens du sud, tandis que les «*Maures* » (d'origine arabo-berbère),

¹ La France a notamment fait don de 3 hélicoptères à l'armée nigérienne

² D'après le titre du rapport de Médecins sans frontières paru en avril 2012

proportionnellement plus nombreux dans la population en Mauritanie qu'au Mali, se montrent plus sensibles au sort des communautés touarègues et arabes.

La Mauritanie est depuis plusieurs années un **partenaire fiable** de la France en matière de coopération dans la lutte antiterroriste. Des actions visant à renforcer les capacités de souveraineté de l'État mauritanien dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ont en effet été engagées en 2009, en Mauritanie comme dans certains pays voisins (Niger...), dans le cadre d'une approche régionale sur la sécurité dans la zone sahélo-saharienne.

Bien que réservée, dans un premier temps, à la perspective d'une intervention militaire à ses confins, la **Mauritanie** envisage aujourd'hui de concrétiser son engagement aux côtés des pays africains militairement engagés au Mali par la participation d'un **contingent de soldats à la MINUSMA**, sans doute d'environ 1 000 hommes, qui pourraient être déployés à l'automne, et pour lesquels la France apporte une aide en termes de mise aux standards onusiens.

c) Le Tchad, qui s'est montré un allié militaire de premier poids au Mali, pourrait lui aussi être ciblé par le terrorisme

L'engagement du Tchad en faveur du rétablissement de la sécurité au Mali a été, selon les mots mêmes du Président Deby¹, que vos rapporteurs reprennent à leur compte, « historique » et « panafricain ».

Les valeureux soldats tchadiens, qui ont lutté au corps à corps contre AQMI dans l'enfer de l'Adrar des Ifoghas, aux côtés des soldats français, ont d'ailleurs payé un lourd « prix du sang », perdant plus de trente hommes. Plusieurs témoins et responsables militaires ont fait part à vos rapporteurs de leur courage au combat, n'hésitant pas à s'engager frontalement « *comme en 14-18* » (sic²) contre des tireurs d'élite visant le haut du corps et la tête, contre des ennemis décidés à mourir, bardés d'explosifs et qui se faisaient sauter sur des caisses de munitions.

Votre commission leur rend à nouveau hommage.

Au Tchad, la classe politique et la société civile ont soutenu la décision d'intervenir au Mali. Par la qualité et la quantité de sa contribution (plus de 2 000 soldats aguerris déployés dans la MISMA), le Tchad s'est mis en position de jouer **un rôle de puissance régionale** pour la gestion de la crise sahélienne. D'ailleurs, comme vos rapporteurs l'avaient déjà relevé, c'est à l'invitation du président tchadien, également président en exercice de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), qu'un sommet

¹ Lors de la cérémonie d'hommage aux FATIM le 13 mai 2013

² D'après le témoignage d'un officier ayant participé aux combats dans l'Amettetaï entendu par vos rapporteurs

extraordinaire de cette organisation, consacré à la sécurité, s'est réuni à N'Djamena fin février 2013.

Aujourd'hui, les autorités tchadiennes sont particulièrement inquiètes du développement du risque terroriste en Libye. Dans un entretien récent¹ le président Idriss DÉBY livre un diagnostic alarmant sur la Libye, décrite comme la base arrière de " *tous les islamistes radicaux*" dans la région : " *La Libye est au bord de l'explosion. Je n'ai pas du tout la solution mais on ne peut pas regarder cette situation, la laisser évoluer et nous exploser à la figure. La communauté internationale doit aider les autorités légitimes de la Libye. (...) Tous les islamistes radicaux sont aujourd'hui en Libye. (...) Hier ils n'avaient pas de terrain, aujourd'hui ils en ont un : c'est la Libye tout entière. Hier ils n'avaient pas d'armes, maintenant ils les ont toutes. Ils n'ont même pas besoin de fabriquer des trucs artisanaux. Hier ils se cachaient. Aujourd'hui ils s'affichent et disent qu'ils imposeront la charia en Afrique* ». « **Le terrorisme peut frapper quand il veut, même au Tchad** ».

d) La Tunisie face à l'enracinement salafiste

Le tiers des assaillants d'In Amenas étaient Tunisiens, chiffre qui illustre parfaitement l'enracinement dans ce pays de mouvements radicaux et violents.

Plusieurs mouvements extrémistes existent en Tunisie, comme **Ansar el-Charia** ou encore la brigade **Oqba Ibn Nafaa**, démantelée en décembre 2012, groupe armé lié à AQMI et régulièrement présent aux rassemblements d'Ansar el-Charia. Le Groupe des combattants tunisiens (GCT), dont le fondateur est recherché dans le cadre de l'enquête sur l'attaque de **l'ambassade américaine à Tunis, le 14 septembre 2012**, est souvent présenté comme étant en lien direct avec le commandement d'Al-Qaïda.

Pour autant, certains analystes² estiment que ces groupes n'y appellent pas directement au combat sur le sol tunisien, considérant (pour l'instant ?) la Tunisie comme **une terre de prédication et non de lutte armée**.

Ces réseaux recrutent en revanche activement pour le Moyen Orient : la **Syrie**, via la Libye et la Turquie, constitue désormais la principale destination.

À cet égard, d'après plusieurs entretiens menés par vos rapporteurs, **le nombre de combattants tunisiens en Syrie se contera désormais en milliers**, ce qui laisse augurer, lorsqu'ils reviendront, **d'un fort potentiel de déstabilisation future**.

Le rapport du groupe de travail sur la rive sud de la Méditerranée, que présenteront prochainement nos collègues les sénateurs Josette DURRIEU et Christian CAMBON, au nom de notre commission, viendra

¹ Entretien au « Figaro » le 8 juin 2013

² Voir notamment « Tunisie : violences et défi salafiste », International Crisis Group, février 2013

cargaisons transportées par voies maritimes commerciales laissent la place à de petites quantités à bord de vecteurs multiples, aussi bien maritimes qu'aériens. Ces évolutions permanentes montrent la capacité de réaction et les moyens financiers considérables à disposition des trafiquants. Les conséquences de ce trafic sont le développement de groupes plus ou moins mafieux qui gangrènent les États : gouvernements, appareils sécuritaires, administrations, populations, sont inévitablement touchés.

Les montants restent impressionnants : au niveau global, d'après l'ONUDC¹, jusqu'à **50 tonnes de cocaïne** en provenance des pays andins ont pu transiter chaque année par l'Afrique de l'Ouest vers l'Europe (18 tonnes en 2012), avec à la clé des revenus se chiffrant en **milliards de dollars (1,5 milliard de dollars en 2012)**. L'essentiel de la cocaïne passe par la Guinée-Bissau et le Ghana.

Comme le déplore l'ONUDC, ces chiffres sont naturellement **sans aucune mesure avec les moyens que les États de ces régions peuvent consacrer à leur sécurité.**

Le rapport de l'ONUDC souligne toutefois que la cocaïne n'est pas la seule drogue à transiter par la région. Ses auteurs s'inquiètent de l'émergence de la **production de méthamphétamine au Nigeria**, où deux laboratoires ont été repérés en 2011 et 2012.

L'arrivée de la cocaïne a constitué un véritable choc pour les économies sahéliennes, tant les revenus procurés sont supérieurs à ceux tirés des trafics « traditionnels » dans la région –y compris celui du cannabis-.

Les effets sur la jeunesse désœuvrée du Nord Mali des nouvelles « activités » liées au transit de la drogue sont dévastateurs. Certains témoignages donnent une idée des revenus générés par le transport de cocaïne : d'après certains, là où le trafic de cigarettes rapportait 100 000 Francs CFA par convoi à un jeune de Tombouctou², la cocaïne lui en rapportait 10 fois plus (un million). Pour convoier un véhicule plein de cocaïne à travers le Sahara, chaque voiture recevait 18 millions de francs CFA, trois personnes touchant une « prime » (le chauffeur, le garde et le convoyeur), et le chef de l'expédition empochant le reste (et la voiture).

Suggestion : La France pourrait être à l'origine de l'organisation d'un **événement de haut niveau international**, sous la forme d'un forum africain (symétrique du dialogue de *Shangi-La* pour l'Asie), sur la lutte contre cette **"route de la drogue" en Afrique de l'Ouest et au Sahel**. L'idée est d'enclencher la mobilisation de la communauté internationale et de proposer des mesures concrètes pour endiguer ce phénomène endémique, associant notamment des États riverains **des deux côtés de l'Atlantique.**

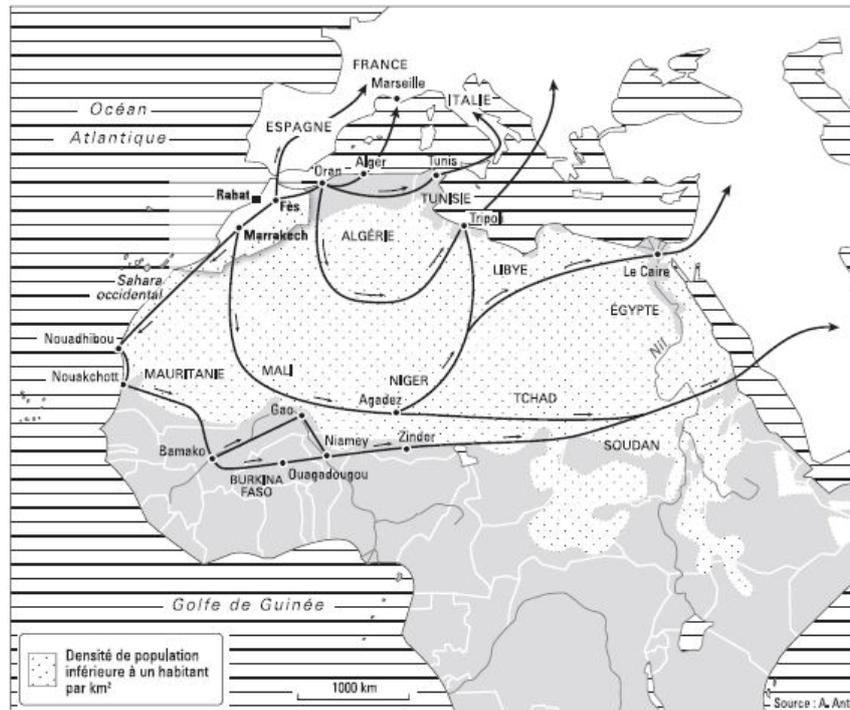
¹ Source : ONUDC : *Criminalité transnationale organisée en Afrique de l'Ouest*, février 2013

² Source : *The Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/02/cocaine-flows-through-sahara-al-qaida>

b) Les trafics de cannabis, d'armes et de migrants conservent leur potentiel déstabilisateur

Le Sahel demeure un vaste espace de transit pour les trafics plus « classiques » que sont le cannabis, les armes ou les migrants.

Carte n° 7 : Les principales routes africaines du haschich marocain



Source : Julien Simon, « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », *Hérodote*, 2011/3 n° 142, p. 125-142.

La production mondiale annuelle de **résine de cannabis** varie, selon les différentes méthodes d'évaluation, entre 2 200 et 9 900 tonnes par an¹, dont près du quart est produit au Maroc qui resterait, malgré une production en forte diminution (lié notamment au combat mené par les autorités contre ce fléau, qui a conduit à une diminution des surfaces cultivées), le premier producteur mondial.

Aux routes d'acheminement traditionnelles vers l'Europe (Espagne ou Algérie), une **route saharo-sahélienne est montée en puissance** depuis le début des années 2000, décrite en ces termes par les études sur le sujet : « *La marchandise part du nord du Maroc vers le nord de la Mauritanie (elle passe à l'est du Maroc). Au nord de la Mauritanie, dans la région du Tiris Zemmour, cette route bifurque assez rapidement vers le nord du Mali qu'elle traverse avant de continuer au Nord Niger. À peu près au niveau d'Agadez, une première route part vers le nord, vers la Libye puis les Balkans avant de se répandre dans toute l'Europe (il y a*

¹ Source : ONUDC, cité par Julien Simon, « Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques », *Hérodote*, 2011/3 n° 142, p. 125-142.

également une branche Libye-Égypte-Proche-Orient). La seconde route continue vers l'est traversant le Tchad, le Soudan et la mer Rouge pour aller vers le marché du Golfe et du Moyen-Orient. »

La **circulation d'armes**, élevée, est à la fois **une conséquence et un facteur de développement des trafics**.

La dissémination progressive de l'impressionnant **arsenal libyen** a fait du nord du Niger un épicentre du trafic d'armes (à destination d'Agadez, qualifiée par l'ONUDC de « *plaque tournante régionale de la vente d'armes* ») et du sud de l'Algérie (en transit vers le Niger et le nord du Mali). Le Président du Niger, Mahamadou ISSOUFOU, a déclaré que des armes libyennes « *sont disséminées dans la région tout entière*¹ ».

Signalons toutefois que la première origine des armes en circulation au Sahel sont **les anciens conflits** survenus dans la région. Les « **cessions** » **par des forces de sécurité** figurent aussi en bonne place parmi les origines de ces trafics. À cet égard, rappelons que, contre toute attente, ce sont les anciennes armes de l'armée malienne que les soldats de la force Serval ont retrouvées en plus grand nombre dans les arsenaux des forces terroristes au Nord Mali, et non pas les armes libyennes.

Les types d'armes en circulation en Afrique de l'Ouest

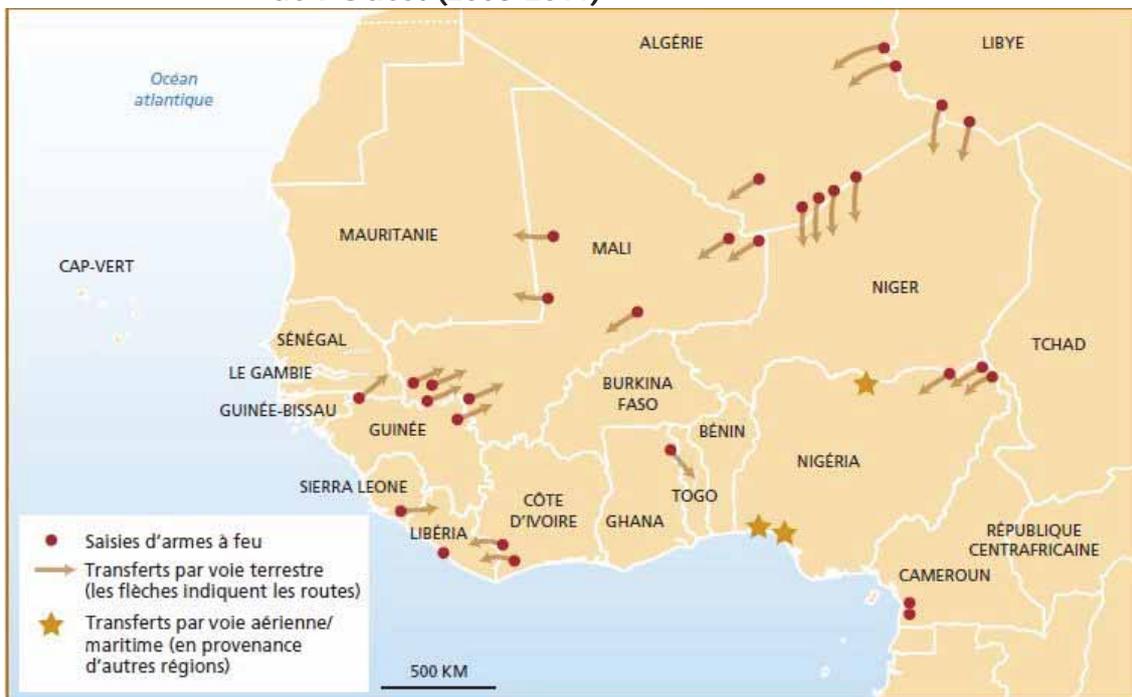
Le marché est dominé par des armements issus du Pacte de Varsovie. Pour des raisons telles que la formation, les pièces détachées, les munitions et l'habitude, ces armes restent privilégiées, même vingt ans après la fin de la Guerre froide.

Il s'ensuit que la plupart des fusils d'assaut découverts sont des Kalachnikov. À l'heure actuelle cependant, les armes nouvelles sont majoritairement de fabrication chinoise (Norinco Type 56). De même, les mitrailleuses légères que l'on trouve aujourd'hui sont le plus souvent du type PK, telles que la Norinco Type 80. Compte tenu de ces préférences, les munitions repérées sont pour la plupart de calibre 7,62 x 39 mm (pour les fusils d'assaut de type Kalachnikov) ou 7,62 x 54R mm (pour les mitrailleuses polyvalentes de type PK), ainsi que des munitions pour mitrailleuses lourdes datant du Pacte de Varsovie. Pour l'essentiel, ces munitions viennent d'Iran, du Soudan ou de la Chine.

Source : rapport 2013 de l'ONUDC

¹ *Propos rapportés par le Wall Street Journal, 2011*

Carte n° 8 : Saisies d'armes illicites et direction du trafic en Afrique de l'Ouest (2008-2011)

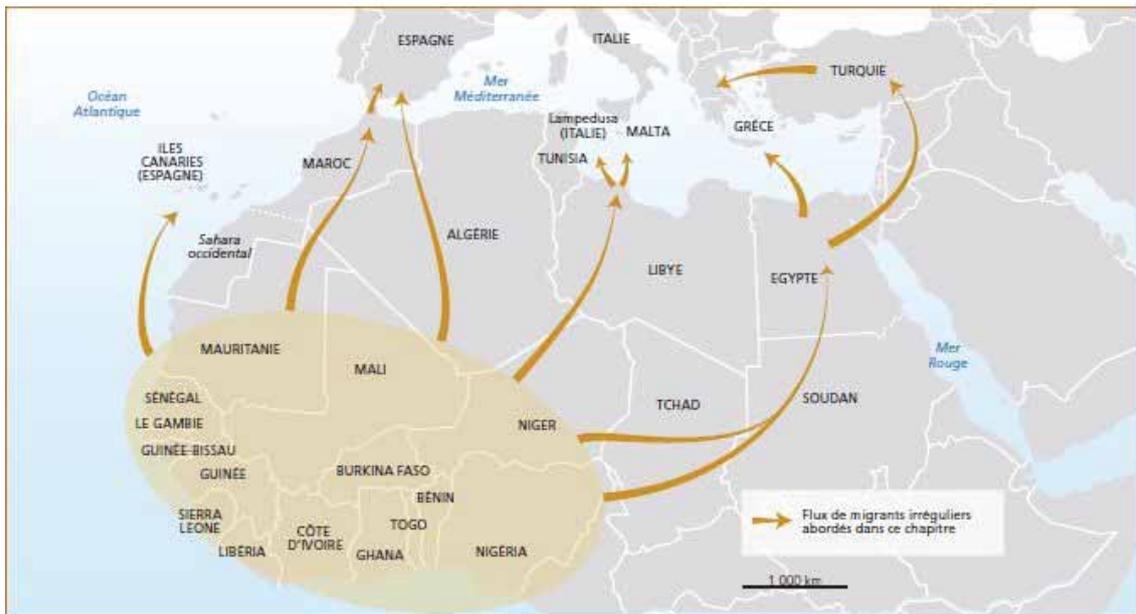


Source : rapport 2013, UNODC

La route du trafic des **migrants vers l'Europe** s'est quant à elle déplacée vers le Sud et l'Est avec le durcissement des contrôles le long des différentes routes espagnoles (Canaries, Ceuta y Melilla). En une décennie, ces routes se sont déplacées de la côte Atlantique vers **d'autres points de départ dans toute la Méditerranée**, impliquant bien souvent, pour les subsahariens, une traversée saharienne.

« Les migrants clandestins (...) se regroupent généralement dans les villes de Gao (Mali) et d'Agadez (Niger), situées aux portes du désert, qui sont depuis des siècles les principaux points d'entrée au Sahara. Ils passent le plus souvent par Tamanrasset pour gagner le détroit de Gibraltar, et par Sebha et Dirkou pour atteindre la côte libyenne. La route entre Agadez et Dirkou est très périlleuse. Pour parvenir jusqu'en Grèce, les migrants transitent par le nord-est du Nigeria et le Tchad avant de s'embarquer en Égypte, passant ensuite par la Turquie par voie terrestre ou rejoignant directement la Grèce par voie maritime », détaille l'ONUDC.

Carte n° 9 : Principales routes subsahariennes de migration vers l'Europe



Source : rapport 2013, UNODC

2. La montée de la criminalité dans le golfe de Guinée entrave la « maritimisation » de l’Afrique de l’Ouest

La mondialisation s’est en fait traduite par une « maritimisation » de l’économie. Aujourd’hui, les flux maritimes sont vitaux pour l’approvisionnement de nos économies.

C’est pourquoi le développement, dans le **Golfe de Guinée**, de la piraterie –qu’on a su endiguer au large des côtes somaliennes, notamment avec l’opération européenne ATALANTA- est un problème particulièrement épineux¹.

En l’espace d’une décennie, le golfe de Guinée est devenu l’une des zones maritimes les plus dangereuses du monde. La région du delta du Niger, au **Nigeria**, était l’épicentre initial de cette criminalité, mais la faiblesse des politiques maritimes de sécurité ont permis aux réseaux criminels de diversifier leurs activités et de s’étendre peu à peu au-delà du périmètre des côtes nigérianes et en haute mer.

« La criminalité ne vise plus le seul secteur pétrolier, elle est devenue un phénomène diversifié incluant la piraterie maritime et des raids de plus en plus audacieux et perfectionnés menés depuis la mer. Par effet d’imitation ou mettant à profit certaines conjonctures sociopolitiques troublées, des groupes criminels se sont

¹ Les chiffres cités dans ce paragraphe proviennent d’un entretien avec l’amiral Labonne, préfet maritime de la région Ouest, ainsi que du rapport de International Crisis Group, « Le Golfe de Guinée : la nouvelle zone à hauts risques », décembre 2012

manifestés sur les côtes camerounaises, en Guinée équatoriale, au large de São Tomé-et-Principe, du Bénin et du Togo », constate une étude¹ récente.

Si ce phénomène ne concerne qu'indirectement certains pays du Sahel (le Golfe de Guinée étant le débouché maritime pour leurs exportations), il est crucial pour les pays développés qui dépendent de cette région d'Afrique pour les minerais : principalement le fer, la bauxite, le manganèse et l'uranium.

Près d'une dizaine de ports minéraliers sont en projet ou en construction dans le golfe de Guinée, et devraient être mis en service d'ici à 2020. Le golfe de Guinée fournit 6 % de la production mondiale de pétrole. 12 à 16 % du pétrole importé en France en provient. L'essentiel de la production est *offshore*, et devrait doubler d'ici à 2020.

La sidérurgie européenne, à l'horizon 2020, devrait être dépendante du fer et du manganèse qui y transitent. L'uranium que la France utilise à des fins civiles et militaires y transite. Les États-Unis importent 20% de leur pétrole depuis l'Afrique, et absorbent notamment 40% de la production du Nigéria.

Les chiffres sont les mêmes pour les productions agricoles : ainsi la Côte d'Ivoire, premier producteur mondial de cacao, exporte sa production par la voie maritime.

L'augmentation du niveau de violence est sensible dans cette zone où les communautés françaises sont nombreuses (18 000 compatriotes sont immatriculés au Sénégal, 14 000 en Côte d'Ivoire, 11 000 au Gabon).

Au total 80 000 ressortissants français sont riverains du golfe de Guinée.

Avec un **bâtiment déployé en permanence**, l'opération **CORYMBE** de la Marine nationale contribue à contenir le développement de la criminalité.

Mais la hausse des menaces est spectaculaire :

- La **faiblesse** de certains États, comme la Guinée Bissau, a été relevée par de très nombreux intervenants entendus par vos rapporteurs ;
- La présence de ressources pétrolières réveille certains **contentieux**, notamment territoriaux ;
- La **pêche illicite** est pratiquée à grande échelle, parfois avec des licences falsifiées, ou des pêches hors zones et hors quotas, ce qui accroît la pression alimentaire sur les populations locales et « pousse » les pêcheurs locaux vers les activités illégales ;

¹ *International crisis group, Ibid*

- Les **trafics** multiples concernent tant les armes que les migrants ou les stupéfiants ;
- Enfin, la **piraterie** est endémique : on estime à **13 le nombre d'attaques chaque mois, essentiellement au large du Nigéria, mais pas seulement.**

Trois types d'actions sont observés : siphonage de produits pétroliers raffinés, vol ou prise d'otages, surtout au large du **Nigéria**.

Les enlèvements ont concerné 195 personnes en 2012 (et 30 ont été tuées).

Vos rapporteurs considèrent que **notre dispositif est, malgré la coopération avec les Britanniques sur ce sujet, trop « juste »** face à l'immensité de la zone, à l'ampleur des sujets, et à la lenteur de la montée en puissance des moyens de surveillance maritime des États riverains, malgré une prise de conscience de certains d'entre eux. Il est ensuite **partiellement « aveugle »** : malgré le partage d'information satellitaire (notamment avec les États Unis) et la construction d'une chaîne sémaphorique, de nombreuses zones restent à l'ombre des systèmes de surveillance.

Il sera, enfin, il faut le redouter, probablement affecté par **les réductions d'activité** qui seront imposées aux bâtiments de la Marine nationale dans le cadre de la future loi de programmation militaire.

Faut-il, alors, étudier **l'idée d'une opération européenne** qui soit le pendant occidental de l'opération au large de la Somalie ? La coopération européenne (essentiellement franco-britannique aujourd'hui) se fait dans un cadre bilatéral et informel. La question de son européanisation mérite d'être posée, s'agissant d'une des principales routes d'approvisionnement stratégique de l'ensemble de l'économie européenne.

<p><u>Recommandation</u> : Symétrique d'Atalanta, il faut réfléchir à une opération européenne de lutte contre la piraterie dans le Golfe de Guinée.</p>

Trafics, terrorisme, piraterie : ces menaces s'interpénètrent et se confortent mutuellement. Vos rapporteurs en sont convaincus : sans une action résolue pour lutter contre tous les trafics qui déstabilisent la région sahélienne, à terme, c'est toute l'Afrique de l'Ouest qui serait menacée.

Carte n° 10 : Trafics de drogue, d'armes et piraterie au Sahel et en Afrique de l'Ouest



Source : EMA

D. LES NOMBREUX INTÉRÊTS FRANÇAIS COMME EUROPÉENS FONT DE CETTE ZONE UNE PRIORITÉ

1. Une menace longtemps sous-estimée, désormais bien identifiée

a) Les Livres blancs de 2008 comme de 2013 n'ont pas suffisamment mis l'accent sur la menace sahélienne

Rédigé dans le contexte de l'intervention en Afghanistan, et marqué, sur le plan des idées, par la doctrine de l'administration Bush, le **Livre blanc de 2008** ne comportait que **les prémisses d'une analyse spécifique à la bande sahélo-saharienne**. Cette dernière s'y trouve **noyée dans le vaste « arc de crise », de l'Atlantique à l'océan Indien, de la Mauritanie au Pakistan**, et ne fait pas l'objet d'un traitement différencié. Le Livre blanc considérait indistinctement que « dans cette partie du monde, au voisinage de l'Europe, au cœur d'intérêts stratégiques pour la sécurité mondiale, des évolutions essentielles modifient les données de la sécurité de la France et de l'Europe. La poussée de l'islam radical, les antagonismes entre sunnites et chiites, la question kurde et la fragilité des régimes politiques constituent un mélange explosif.

L'implantation et la mise en réseau de groupes terroristes sont devenues une donnée permanente. ».

Sur le plan de la présence militaire, le Livre blanc de 2008 disposait que la réorganisation des implantations anciennes en Afrique, autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d'instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent, « *préservera une capacité de prévention dans la zone sahélienne.* »

Dans le **Livre blanc de 2013**, les zones potentielles d'intervention des armées françaises restent les mêmes, mais elles sont hiérarchisées un peu plus clairement, en partant du territoire national, de l'Europe et de ses approches. Le Livre blanc tire les conséquences de la transformation des pays arabes pour l'Europe et pour la Méditerranée. Il souligne les enjeux de l'Afrique subsaharienne, du golfe arabo-persique, de l'océan Indien. Il intègre la nécessité de protéger nos flux maritimes, notre accès à l'espace et au cyberspace.

Le Sahel dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 (extraits)

Le Sahel, de la Mauritanie à la Corne de l'Afrique, ainsi qu'une partie de l'Afrique subsaharienne sont également **des zones d'intérêt prioritaire pour la France**, en raison d'une histoire commune, de la présence de ressortissants français, des enjeux qu'elles portent et des menaces auxquelles elles sont confrontées. (...)

Pour la France, il ne fait (...) pas de doute que **ces approches constituent des zones d'intérêt prioritaire pour l'ensemble de l'Union européenne, et qu'une vision commune des risques et des menaces est souhaitable et urgente.** Cette priorité collective européenne devrait être d'autant plus affichée que nos alliés américain et canadien attendent de nous que nous prenions une part essentielle des responsabilités dans des zones à l'égard desquelles ils s'estiment moins directement concernés.

Le Sahel figure expressément dans les « *zones prioritaires pour la défense et la sécurité* » dans lesquelles la France « *entend disposer des capacités militaires lui permettant de s'engager* » (plus précisément, appartiennent à cette catégorie : la périphérie européenne, le bassin méditerranéen, une partie de l'Afrique -du Sahel à l'Afrique équatoriale-, le Golfe Arabo-Persique et l'océan Indien.)

Pour autant, rajoutée sans doute *in extremis* compte tenu de l'intervention au Mali, l'inflexion sahélienne affichée par le nouveau Livre blanc –dont la publication fut d'ailleurs décalée notamment à cet effet- n'est certes pas exclusive, dans un contexte où la montée des menaces et la diminution des moyens auraient pu conduire à des choix plus affirmés.

Depuis Nouadhibou en Mauritanie, jusqu'à Koufra en Libye, en passant par Sebha, par Dakar et jusqu'au Tibesti tchadien en passant par N'Djamena, c'est pourtant toute une région qui s'embrase, aux portes de l'Europe. Il nous semble que cet enjeu aurait pu être mieux pris en compte dans le Livre blanc de 2013.

b) La France puis l'Union européenne ont mis en place des « Stratégies Sahel » qui demandent à être confortées

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le premier rapport « *Mali : Comment gagner la paix ?* », la France puis l'Union européenne à sa suite ont mis en place **des stratégies intégrées pour le Sahel** (respectivement en 2008 et en 2011) qui ont toutes les deux pour caractéristique d'inclure un large périmètre d'États dans leur réflexion (plus large d'ailleurs dans le document français que dans l'approche européenne) et d'ambitionner de mener une approche transversale alliant développement, sécurité et gouvernance.

Ces réflexions sont en cours, sous l'égide du SGDSN et des services du Premier ministre dans le premier cas, et du Service européen d'action extérieure, sous l'égide du Représentant spécial de l'Union européenne, dans le second.

Recommandation : Les « **stratégies Sahel** » de la France et de l'Union européenne, utiles instruments transversaux de réflexion et de programmation, mériteraient d'être **relancées et recentrées sur de nouveaux territoires**, tels que le Niger ou la Libye, par exemple.

c) Une prise de conscience tardive, concrétisée par une inflexion de la pratique en matière de versement de rançons d'otages

Depuis le 11 janvier 2013, certains n'ont pas hésité à affirmer, qu'ils avaient « vu venir » l'intervention au Mali. Il apparaît clairement que, si la France était certes prête à intervenir (c'est d'ailleurs grâce au professionnalisme de nos militaires, dont la planification des opérations pour parer à toute éventualité est l'une des tâches), que si la France avait certes su habilement mobiliser la communauté internationale¹, **les événements ont aussi eu leur part de surprise stratégique** : et en particulier la folle audace des terroristes dans leur offensive concertée vers le sud du Mali.

En effet, force est de reconnaître que **la prise de conscience autour de la montée du danger au Sahel a été tardive**. La question a longtemps été exclusivement abordée sous l'angle des otages, et non pas comme un problème de sécurité global directement posé à nos intérêts.

À cet égard, il faut saluer l'intense séquence diplomatique, à l'initiative du Président François Hollande, ouverte par l'« Événement de haut niveau sur le Sahel », en marge de l'Assemblée générale des Nations unies, le 26 septembre dernier, qui a permis de **faire naître une prise de conscience partagée** et de façonner un **consensus international** sur un sujet qui ne figurait pas jusqu'alors en tête de l'agenda international.

¹ Voir à cet égard le premier rapport : « *Mali : Comment gagner la paix ?* »

Indéniablement, la France a su mobiliser tant la communauté internationale que les États africains, et nos partenaires européens. Cela montre la crédibilité dont elle dispose encore aujourd'hui notamment pour ce qui concerne l'Afrique.

Même si les événements ont précipité un **scénario alternatif** à celui que la France avait initialement préconisé (intervention conduite par les forces africaines) et qui a donné lieu à la résolution 2085 –auquel, il faut le dire, tous nos alliés n'avaient d'ailleurs pas immédiatement adhéré¹- le travail de persuasion diplomatique avait été accompli.

Ce consensus, qui a réuni, il faut le noter, l'ensemble des membres permanents du Conseil de sécurité, **y compris la Russie et la Chine**, s'est manifesté par l'adoption de quatre résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Le soutien unanime des 27 États membres de l'Union européenne à l'intervention française a été solennellement affirmé par plusieurs conclusions du Conseil européen. Les organisations régionales africaines, qu'il s'agisse de la CEDEAO ou de l'Union Africaine, ont également apporté leur soutien à l'intervention au Mali. Enfin, l'Algérie, il faut le noter, en dépit de réticences bien compréhensibles à voir se dérouler un conflit armé impliquant une puissance étrangère sur son flanc sud, fait montre d'un esprit constructif de coopération.

Le Sahel a alors cessé de n'être considéré que sous le seul angle des otages.

Vos rapporteurs, qui ont, par le passé, l'un et l'autre déjà été confrontés à la délicate problématique de la gestion d'otages, ont délibérément choisi de ne pas aborder, dans ce rapport, une question qui exige la plus grande discrétion : celle des otages.

La vie de nos otages est naturellement au premier plan des préoccupations des responsables politiques, des militaires, des diplomates et de nos services, qui ne ménagent aucun effort pour les retrouver. Tous les entretiens menés avec les responsables français l'ont clairement montré.

Force est de constater, à la suite des responsables de l'exécutif français, que **les rançons ont été le principal fonds de commerce** des terroristes, en particulier AQMI et MUJAO, « manne » qui les a nourris et que l'odieux « commerce » des otages leur a procuré, aussi, peut-être, un temps, **un certain gage d'impunité sur le plan militaire².**

On ne peut que se désoler que les Français soient désormais la nationalité favorite des preneurs d'otages et que notre pays détienne le triste palmarès du premier État concerné par les prises d'otages. **Depuis 1997,**

¹ On se souviendra notamment de la position américaine à l'époque.

² Certains affirment qu'en mars 2012, une occasion de frapper AQMI a été abandonnée pour ne pas mettre en danger la vie des otages cf. notamment « Notre guerre secrète au Mali », I Lasserre et T Oberlé, 2013, p. 23

94 Français ont été pris en otages en Afrique, contre 48 otages pour les autres nationalités¹. D'ailleurs aujourd'hui AQMI a fait de la France sa première cible.

L'affirmation, par le Président de la République, de la mise en œuvre de la doctrine suivant laquelle la France ne verserait pas de rançon pour la libération des otages met évidemment les familles des otages français dans une situation très difficile, qu'on ne peut que comprendre.

Les estimations (non confirmées officiellement, voire démenties) avancées par diverses sources se situent en effet dans des **ordres de grandeur** qui défient l'entendement :

- d'après certaines sources², le ministre des Affaires étrangères Laurent FABIUS aurait fait état, lors d'une conférence devant des étudiants à l'automne 2012, de sommes réclamées par les ravisseurs correspondant au montant de l'aide annuelle versée par l'Agence française de développement au Mali (la somme de 90 millions d'euros était un temps évoquée) ;

- dans un entretien à *I-télé*, Mme Huddleston, ancienne ambassadrice américaine, a fait état d'une rançon « *d'environ 17 millions de dollars* » pour la libération d'otages au Niger ;

- cet ordre de grandeur est corroboré par d'autres écrits³ suivants lesquels les rançons versées se seraient élevées à "*13 millions d'euros*" pour libérer des Français, "*3 millions d'euros*" pour l'Autriche, "*9 millions d'euros*" pour l'Espagne, "*3 à 5 millions*" pour le Canada.

Il n'appartient pas à vos rapporteurs de confirmer, infirmer ou commenter ces chiffres. Contentons-nous de relever que de telles sommes, si elles ont réellement été versées à des terroristes, n'ont pu naturellement que conforter encore leur pouvoir de nuisance. **Nous ne pouvions continuer ainsi.**

D'autant que les communautés françaises sont particulièrement nombreuses en Afrique de l'Ouest et au Sahel.

2. Des communautés françaises nombreuses et exposées

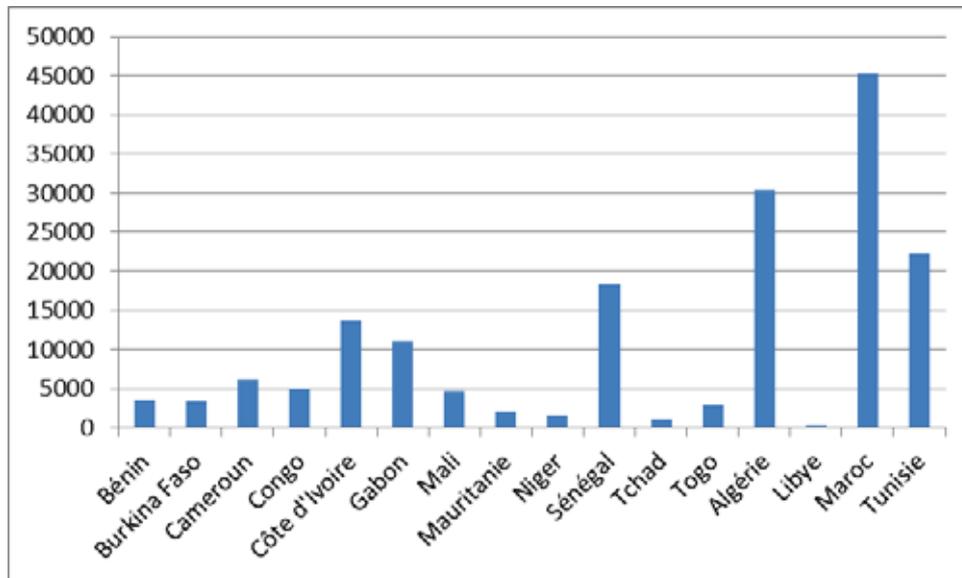
Au Sahel, en Afrique de l'Ouest et du Nord, les communautés françaises sont particulièrement nombreuses. Les Français y sont bien souvent la première communauté occidentale présente.

¹ Source : entretien avec des responsables militaires

² « *Notre guerre secrète au Mali* », 2013, Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé

³ « *AQMI, l'industrie de l'enlèvement* », 2012, Serge Daniel

Graphique n° 11 : Nombre de Français immatriculés au registre des Français de l'étranger en 2012



Source : Rapport du directeur des Français de l'étranger (2012)

Nos communautés françaises, nombreuses et exposées, sont naturellement notre première préoccupation.

On imagine sans peine ce que pourrait être la répercussion de la montée du terrorisme dans un pays comme le Sénégal –pays qui participe par ailleurs à la MISMA-, par exemple (sans parler, naturellement, de l'Afrique du Nord).

Outre les cibles diplomatiques (ambassade et consulat), les établissements publics (2 Instituts culturels, 2 Alliances françaises, bureaux de l'AFD et de l'IRD), nous avons au **Sénégal** 13 établissements scolaires accueillant 3 700 élèves, plus de 26 entreprises françaises implantées, sans parler des ONG, et un total de 19 000 ressortissants.

Du fait de cette forte présence, l'exposition à une attaque terroriste est importante.

Outre le fait que la plupart des 200 000 Français qui vivent en Afrique sont en Afrique de l'Ouest et au Maghreb, il faut tenir compte du fait que la montée du terrorisme a un fort impact en termes de **tourisme**. Le tourisme a aujourd'hui totalement disparu au Nord Mali ou au Niger, par exemple, impactant négativement les pays concernées.

De plus, mettre en place des actions de coopération civile dans des zones dangereuses pose de nouveaux défis de sécurité pour les acteurs du développement.

Nous avons, dans notre premier rapport, déjà eu l'occasion de parler de la question des **zones « rouges »**, interdites, dans les fiches « *Conseils aux voyageurs* » du ministère des affaires étrangères, qui posent la question de la

présence en leur sein des acteurs du développement mais aussi du maintien des activités touristiques dans certains endroits où ce maintien pourrait s'avérer vital pour l'économie, mais où la montée des menaces doit être prise en compte.

Nous recommandons d'étudier la pertinence de la création d'un **nouveau niveau d'alerte, intermédiaire**, entre « jaune » (vigilance normale) et « orange » (déconseillé) dans les fiches « *Conseils aux voyageurs* », pour mieux concilier impératifs de sécurité et nécessité du développement dans les régions concernées par la montée des menaces terroristes. **Cette recommandation a été mise en œuvre, par la création d'un quatrième niveau de zonage (vigilance renforcée).**

3. Des implantations diplomatiques et des sites d'intérêt majeur à protéger

a) Les signaux d'alerte sont à prendre au sérieux

L'audace des groupes terroristes est sans limites. Disposant à la fois de modes de vie rustiques et des technologies les plus pointues, ils maîtrisent les codes de la communication et n'hésiteront pas à monter des actions spectaculaires pour frapper l'opinion.

À cet égard, nos ambassades et implantations à l'étranger sont particulièrement faciles à cibler et garantissent un fort impact médiatique.

L'attentat de Tigentourine, celui d'Agadez et d'Arlit montrent leur audace, leur ambition, leur capacité d'organisation logistique pour frapper dans la profondeur, mais également leur sens de la communication pour toucher au cœur des intérêts occidentaux.

Mais c'est, bien sûr, l'attaque (déjouée) de février 2011 contre notre ambassade à **Nouakchott** et, en 2013, l'attentat contre notre ambassade en **Libye** et la tentative d'attentat (déjouée) contre notre ambassade au **Caire**¹ qui retiennent plus particulièrement notre attention.

Faut-il rappeler que dans un message publié le 7 mai dernier sur Youtube et sur le compte twitter d'AQMI, l'un des chefs de l'organisation terroriste, Abou Obeida Youssef Al-Annabi, y appelait à attaquer les intérêts français « *partout dans le monde* » ?

Dénonçant « *la croisade menée par la France contre les musulmans* » et « *l'occupation par la France d'une terre de l'islam* » en référence au Mali, le chef du Conseil des notables d'Aqmi appelle les musulmans à « *la mobilisation* » et au « *jihad* ». Il exhortait « *les musulmans dans le monde entier* » à « *attaquer les intérêts français partout, car depuis le premier jour de l'agression, ils sont devenus des cibles légitimes* ».

¹ Source : suivant une dépêche AFP du 15 mai 2013, citant l'agence officielle MENA, une cellule terroriste planifiait une attaque contre l'ambassade de France au Caire

Compte tenu des répercussions possibles sur notre réseau d'enseignement à l'étranger, nous considérons qu'une vigilance toute particulière est aussi nécessaire pour la sécurité des écoles françaises à l'étranger.

b) Les moyens insuffisants de la sécurité diplomatique...

La « mise à niveau » des dispositifs de sécurité diplomatique a commencé en 2007. Cette mise à niveau se traduit à la fois par des investissements conséquents en travaux et en matériels et par une utilisation plus « rationnelle » des effectifs dévolus à la sécurité des postes.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, la sécurité bénéficiait, au sein du programme 105 de la mission budgétaire « Action extérieure de l'État », d'une priorité puisque les crédits étaient portés à 16 millions d'euros (+ 6 millions d'euros), soit un réajustement à la hausse correspondant, en fait, au niveau réellement constaté des dépenses les années précédentes.

Dans le domaine de la **sécurité passive**, il s'agit de la mise aux normes des postes en les auditant, en faisant procéder aux travaux nécessaires et en mettant en place les procédures de fonctionnement adaptées aux nouveaux matériels installés. Parallèlement à cette tâche de long terme, le ministère des Affaires étrangères tente de répondre aux urgences créées par l'évolution rapide de la menace et notamment du terrorisme. C'est le cas par exemple de nos postes confrontés aux activités d'Al Qaida, que ce soit dans la **zone afghano-pakistanaise**, au **Yémen** ou encore dans le **Sahel** (Mauritanie, Niger, Mali).

TRAVAUX DE SÉCURISATION RÉALISÉS EN 2011 ET 2012 ET PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2013- (EN MILLIONS D'EUROS)

2011			2012			Projet de loi de finances pour 2013		
	AE	CP		AE	CP		AE	CP
AFGHANISTAN	1,22	1,22	LIBAN	0,96	0,56	BURKINA FASO	0,8	0,8
ALLEMAGNE	0,6	0,6	MAROC	1,3	1,3	SENEGAL	0,7	0,7
CAMEROUN	0,76	0,76	IRAK	0,19	0,19	LIBAN	1,10	1,10
CHINE	0,48	0,48	MALI	0,32	0,32	AFGHANISTAN	1,2	1,2
ETHIOPIE	0,55	0,55	CONGO	0,23	0,34	MAURITANIE	1,00	1,00
GEORGIE	0,95	0,95	BENIN	0,26	0,26	MALI	0,6	0,6
GRECE	0,33	0,38	PAKISTAN	2,23	2,51	BIRMANIE	0,34	0,34
INDE	0,67	0,67	BAHREIN	0,63	0,63	TCHAD	0,4	0,4
IRAN	1,23	1,23	TCHAD	0,51	0,51	ESTONIE	0,3	0,3
LIBAN	0,78	0,78	ALBANIE	0,6	0,6	CONGO	0,6	0,6
MAROC	1,85	1,85	TUNISIE	0,23	0,23	ARMENIE	0,3	0,3
PAKISTAN	2,34	1,93	AFGHANISTAN	0,7	0,7	ANGOLA	0,3	0,3
YEMEN	0,57	0,83	TOTAL	13,2	13,2	THAILANDE	0,4	0,4
TOTAL	16,7	16,7				INDONESIE	0,4	0,4
						IRAN	0,6	0,6
						PAKISTAN	0,7	0,7
						OUGANDA	0,5	0,5
						BULGARIE	0,3	0,3
						NIGER	0,3	0,3
						TOTAL	16	16

Source : service de la sécurité diplomatique, octobre 2012 ; AE : autorisations d'engagement, CP : crédits de paiement

Sur l'exercice 2011, le service de sécurité diplomatique a ainsi consacré 16 millions d'euros à la modernisation de la sécurité du réseau. Une cinquantaine de postes a pu être auditée (dont certains à plusieurs reprises dans le cadre du suivi des travaux comme en Afghanistan, Pakistan, Maroc, Cameroun...).

Signe de la très rapide montée des menaces, le dispositif de sécurité de certains postes qui venaient d'être mis à niveau a dû, dans certains cas, être revu à la hausse (protection supérieure contre les explosifs) compte tenu du changement de nature de la menace (capacité d'action croissante des groupes terroristes), comme à Nouakchott ou à Bamako.

En effet, à peine les travaux terminés, une nouvelle campagne de sécurisation a dû être conduite en raison de l'élévation rapide de la menace : en février 2011, la tentative d'attentat à Nouakchott a mis en œuvre un véhicule avec 1,7 tonne d'explosifs.

Une quarantaine d'ambassades a bénéficié de crédits supérieurs à 50 000 euros, dont, comme cela figure dans le tableau ci-dessus, 12 à plus de

500 000 euros, pour une remise à niveau lourde de leur système de sécurité passive (**Afghanistan, Iran, Liban, Maroc, Pakistan, Éthiopie, Géorgie, Inde, Yémen,...**).

En 2012, un budget de 13 millions d'euros était prévu pour les travaux de sécurité dans le réseau. Ainsi, une quarantaine de postes a été inspectée, soit dans le cadre du suivi des travaux, soit lors d'opérations nouvelles. 25 ambassades ont déjà fait l'objet cette année de mises à disposition de ressources d'un montant supérieur à 100 000 euros.

En 2013, étaient prévus en loi de finances initiale des travaux dans les ambassades de Beyrouth, Islamabad, Téhéran, Kaboul...

Par ailleurs, en parallèle à la programmation annuelle, plusieurs ambassades faisaient déjà l'objet d'un **plan pluriannuel de renforcement lourd** contre la menace terroriste pour des montants de travaux supérieurs à 200 000 euros (**Kaboul, Islamabad, Fès, Tanger, Sanaa, Beyrouth...**).

Le Quai d'Orsay poursuit parallèlement une réforme des **gardes de sécurité diplomatique** via la mise en place de Chefs de Sécurité Opérationnels (CSO).

La réforme des gardes de sécurité diplomatique : les CSO

Ces CSO ont des fonctions différentes de celles des traditionnels gardes de sécurité diplomatique, de conception de la sécurité du poste, de conseil auprès des autorités et de coordination avec l'équipe de vigiles. La mise en place des CSO s'accompagne également de programmations plus ou moins conséquentes en travaux de sécurité ou acquisition de matériel afin de mettre à niveau la sécurité passive des postes concernés. Il peut également s'avérer nécessaire de recruter des vigiles (recrutés locaux ou sociétés prestataires) pour renforcer la sécurité active.

Leur mise en place permet un redéploiement des emplois gagnés par ce biais vers les zones crisogènes : la mise en place de 29 postes de CSO (dont 4 créations de postes) a ainsi permis le gain de 30 équivalents temps plein (ETP). Ces ETP gagnés ont été redéployés pour répondre aux nécessités immédiates ou à venir, notamment dans des postes particulièrement sensibles (**Afghanistan, Yémen, Mauritanie,...**) ou dans des postes où l'effectif de gardes de sécurité est insuffisant.

En effet, 15 ambassades sur 158, 82 consulats sur 96 et 13 représentations permanentes sur 17 sont aujourd'hui¹ dépourvus de gardes de sécurité.

Cette action de renforcement des sites s'est accompagnée de l'envoi, souvent dans l'urgence, de policiers ou gendarmes **missionnaires**, en renfort des effectifs permanents pour faire face aux situations de crise, assurer la garde des bâtiments ou la protection des autorités.

¹ Source : service de la sécurité diplomatique, octobre 2012

c) ...demandent à être renforcés et consolidés

À la suite de l'attentat contre l'ambassade de France à **Tripoli**, en avril, le ministère des Affaires étrangères a préparé un **plan d'urgence** pour la mise à niveau de la sécurité des implantations les plus exposées, qui devrait être prochainement finalisé.

Ce **plan d'urgence**, d'un montant de **4,6 millions d'euros**, qui a vocation à être mis en œuvre dès 2013, est ciblé sur quelques implantations particulièrement exposées comme **Kaboul, Tripoli, Karachi, Alger, Djeddah, Bangui, Islamabad, Le Caire** ou les postes du **Sahel**.

Un projet de **relocalisation** de l'ambassade à **Tripoli** (chancellerie, résidence...) est à l'étude, au sein d'un campus sécurisé permettant d'assurer la protection des agents (y compris s'agissant de leur logement), et autour d'un format redimensionné.

Le dégel de la réserve de précaution et des redéploiements de crédits devrait permettre de couvrir ces dépenses qui visent à parer au plus pressé.

Parallèlement, a été élaboré **un plan plus global de sécurisation** des postes, concernant principalement la zone africaine et moyen-orientale, pour **un montant total de 20 M€ par an**.

Ce plan d'action doit permettre de mettre à niveau la sécurité passive des postes, d'acquérir des équipements de protection mobiles, d'accroître le budget de gardiennage et de maintenance, d'acheter des véhicules blindés, d'organiser des missions de renforts et d'allouer plus de ressources humaines à la sécurité.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, ces dépenses seront largement financées par des redéploiements de crédits, à partir du programme budgétaire 105 (« *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'État* ») et du compte d'affectation spéciale n°723 (« *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* »), qui recueille le produit des ventes de cessions immobilières du quai d'Orsay.

Ces moyens, très contraints, sont déjà insuffisants pour assurer l'entretien du réseau immobilier.

Ils reposent en outre sur la cession du patrimoine du ministère des Affaires étrangères, qui conditionne notre capacité à sécuriser le réseau diplomatique.

Les cessions immobilières sont en effet devenues le moyen de gager les dépenses d'investissements immobiliers (entretien lourd) du réseau diplomatique, en France et à l'étranger. Les produits de cessions immobilières alimentent le compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* », dont le « taux de retour » au ministère des affaires étrangères sur les produits de cessions est, à titre dérogatoire, de **100% pour les produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger (et ce jusqu'au 31 décembre 2014)**.

Ce mécanisme de financement comporte des effets pervers : particulièrement chaotique, non seulement il porte en lui-même son propre épuisement, mais il rend de plus toute programmation dans la durée sinon impossible, du moins difficile.

Or, en l'absence d'une dotation budgétaire suffisante (à peine 2,5 millions d'euros étaient prévus dans le projet de loi de finances pour 2013), les crédits consacrés à l'entretien lourd par le ministère des Affaires étrangères proviennent du compte d'affectation spéciale 723. Ce mode de financement, très aléatoire tant dans les montants que dans les échéanciers, qui ne permet pas d'envisager la mise en place d'une programmation pluriannuelle, a déjà été dénoncé par votre commission¹.

Ainsi, si le produit des cessions a représenté pour le ministère 29 millions d'euros en moyenne annuelle sur les cinq exercices 2006-2010, c'est de façon très fluctuante et presque imprévisible, suivant les aléas des différents marchés immobiliers.

Le marché immobilier réserve de bonnes (Hong Kong, Bangkok) comme de mauvaises (Athènes, Dublin) surprises, exposant le ministère des Affaires étrangères aux aléas d'une conjoncture particulièrement versatile.

La politique de cessions devient en outre de plus en plus difficile à conduire, car les bâtiments les plus faciles à vendre ont été cédés, notamment les plus petits : 80 bâtiments d'une valeur de moins de 500 000 euros ont déjà été vendus.

C'est sur ces crédits, qui peinent déjà à couvrir l'entretien lourd du réseau, et qui sont déjà de plus en plus cannibalisés par les dépenses d'entretien courant, que va reposer notre capacité financière à sécuriser le réseau diplomatique...

Nous devons aussi renforcer une **culture de la sûreté**, autour des principes d'adaptation, de vigilance et de discrétion, pour développer, chez les agents du ministère des affaires étrangères comme chez les candidats à l'expatriation, des réflexes qui font partie intégrante de la prévention et de la gestion des risques de malveillance (comme ont déjà commencé à le faire la plupart des entreprises intervenant dans les pays à risque).

Un séminaire avec les entreprises concernées a eu lieu au début de l'année au centre de crise du Ministère des Affaires étrangères : ce genre d'initiative doit être encouragé.

¹ Voir notamment l'avis budgétaire de Mme Aïchi et M Gournac sur les crédits du programme 105 dans le projet de loi de finances pour 2013, Sénat 2012-2013

Recommandations : 1) Le **plan de sécurisation** de nos implantations diplomatiques doit être mis en œuvre sans tarder et devrait, en bonne logique, ne pas être conditionné aux aléas des cessions du patrimoine immobilier du Quai d'Orsay ni reposer, pour son financement, sur des produits de cession, au risque de phagocyter encore davantage les crédits d'entretien lourd ;

2) Le Ministère des Affaires étrangères doit renforcer ses actions de sensibilisation, à l'attention de ses personnels mais aussi des entreprises et des candidats à l'expatriation dans les zones à risque, pour développer une « **culture de la sureté** ».

4. Des répercussions possibles sur notre sécurité intérieure

Nous entrevoyons **deux risques** réels pour notre sécurité intérieure : le retour sur le territoire national des combattants qui se seraient engagés au Sahel ou ailleurs aux côtés des terroristes, d'une part, et le passage à l'acte, sur le sol national, de sympathisants de la cause du « djihad global », qu'ils soient convertis ou non.

Le premier risque est celui des combattants de nationalité française qui reviendraient après avoir lutté, au Mali ou ailleurs, aux côtés des terroristes et **importeraient leurs méthodes sur le territoire national**.

C'est en quelque sorte la duplication du phénomène qui s'est produit avec le retour au pays des « *Afghans* » dans les précédentes décennies.

Comme cela avait été dit dans notre précédent rapport, très peu de Français sont partis au Mali agir directement aux côtés des groupes terroristes. **L'ordre de grandeur serait celui de la dizaine**.

En revanche bien plus nombreux sont ceux qui ont rejoint la **Syrie**, en reviennent ou s'apprêteraient à y partir : **de l'ordre de la centaine** (ils sont estimés généralement entre 100 et 150¹).

Ainsi, le chef d'état-major des armées, l'Amiral Guillaud, déclarait-il le 22 mai 2013² : « *Ainsi, alors qu'ils n'étaient qu'une poignée au Mali, dont l'un a été tué et deux ont été faits prisonniers, on estime que le nombre des djihadistes français « concernés » par le conflit syrien est de l'ordre de la centaine. On estime au total à plusieurs centaines le nombre de djihadistes européens opérant en Syrie.* ».

Tous pays européens confondus, l'ordre de grandeur est de « plusieurs centaines ».

¹ D'après différentes déclarations officielles, notamment ministérielles

² Source : audition à l'Assemblée nationale

Les communautés concernées seraient la communauté tunisienne, et dans une moindre mesure, les communautés malienne, algérienne, sénégalaise ou ivoirienne. Il existe pour ces communautés un **risque indirect** lié à la déstabilisation de leurs pays d'origine.

Ainsi, **on compterait¹ aujourd'hui en milliers le nombre de Tunisiens présents en Syrie sur les lieux de combats**. Que se passera-t-il pour la **Tunisie** (mais aussi pour la France, compte tenu de l'importance de la communauté tunisienne en France et française en Tunisie, et des liens très étroits entre nos deux pays) quand ils reviendront au pays, auréolés de la « gloire » des martyrs, entraînés et aguerris, comme jadis l'ont fait ceux qu'on appelait les « Afghans » dans plusieurs états du Maghreb ou du Mashrek ?

On connaît le potentiel de déstabilisation d'un nombre même faible de ces combattants.

Le deuxième risque est celui du **passage à l'acte terroriste sur le territoire national** de personnes endoctrinées par d'autres ou tout simplement par des sites internet.

C'est une répercussion possible de l'exposition de notre pays, très visible dans la lutte contre le terrorisme, et désormais cible privilégiée.

Outre les questions, en cours de traitement, de la meilleure coordination à trouver entre nos différents services de renseignement, et celle de leur renforcement, notamment s'agissant de la DCRI, est aussi posée la question de la difficulté intrinsèque non seulement à détecter mais aussi à **exploiter les « signaux faibles »**, suivant les mots du ministre de l'Intérieur, **qui précèdent le passage à l'acte**.

Après l'affaire Mohamed Merah, l'attentat récent commis contre un militaire à la Défense, quelques jours seulement après celui de Londres contre un soldat britannique, ne laisse pas d'inquiéter.

En effet, la banalisation des trajectoires du type : petite délinquance, radicalisation progressive, puis passage –imprévisible- à l'acte, sous l'effet d'une rencontre, **à la faveur d'une conversion**, ou tout simplement via un endoctrinement par Internet, est susceptible de faire de véritables ravages. Ne nécessitant pas de moyens logistiques ni de connaissances particulières, elle est hélas à la portée du plus grand nombre.

La presse a indiqué à cette occasion que quelque 500 notes auraient été transmises à la DCRI entre janvier et mai 2013. Ce chiffre, qui reste naturellement à confirmer, est particulièrement élevé et montre le défi auquel les services de sécurité doivent faire face.

L'ouverture prochaine d'*Al Jazeera* en français pourrait ne pas être un élément positif dans ce tableau assez sombre. Ce risque préexistait

¹ Source : entretiens conduits par vos rapporteurs notamment à Alger

naturellement, mais, ne soyons pas naïfs, la situation au Sahel et l'intervention au Mali ne peuvent certainement que le nourrir et l'amplifier.

Le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, a d'ailleurs indiqué¹ qu'il y avait "*plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de Merah potentiellement*" en France.

Ce phénomène n'est naturellement pas cantonné à la France.

Ainsi, le mardi 11 juin 2013,² la publication du rapport annuel des **services de renseignement intérieur allemands** a mis en avant une croissance du mouvement salafiste dans le pays. La mouvance islamiste radicale en Allemagne regroupait 42 550 personnes en 2012, selon ces services, et le nombre des salafistes en son sein serait passé de 3 800 à 4 500 en un an. « *Tous les salafistes ne sont pas des djihadistes, mais force est de constater que les personnes parties d'Allemagne vers la Syrie ou l'Égypte, faire le Djihad, ont toutes un rapport avec les salafistes. On peut dire que le salafisme est un passage obligé vers le djihadisme ou pour les personnes prêtes à mener des attaques terroristes* », aurait estimé à l'occasion de la présentation de son rapport M. MAASSEN, responsable des services de renseignement intérieurs.

Recommandation : Les services de sécurité doivent suivre très attentivement deux phénomènes : 1) l'appel d'air vers la Syrie, qui concernerait **de l'ordre de 100 à 150 Français**, et les conséquences de leur futur retour au pays ; 2) la banalisation, sur notre territoire, des trajectoires du type : radicalisation progressive, puis passage –imprévisible- à l'acte, sous l'effet d'une rencontre, **à la faveur d'une conversion**, ou tout simplement via un endoctrinement par Internet.

¹ Source : AFP

² Source : AFP

III. NOTRE APPROCHE DOIT ÊTRE GLOBALE ET RÉGIONALE ET VISER À UNE STABILISATION DE LONG TERME

A. UNE APPROCHE GLOBALE ET EUROPÉENNE EST INDISPENSABLE

1. Notre réponse doit inclure sécurité, gouvernance et développement

a) *Le difficile impératif d'une « approche globale »*

Nous l'avons déjà dit, il n'y a pas de sécurité sans développement, ni de développement sans sécurité.

Pour transformer un succès militaire en succès politique, une approche globale s'impose pour la reconstruction ou la stabilisation d'une région menacée.

Il ne suffit pas de gagner la guerre : il faut aussi gagner la paix.

Il n'est pas douteux non plus que prévenir un conflit « coûte » moins cher, à tous égards, que d'intervenir militairement pour tenter de le résoudre.

Les coûts financiers des opérations de stabilisation, de maintien de la paix ou de reconstruction post-conflits sont extrêmement élevés, pour des résultats qui restent fragiles. En 2013, le budget de la quinzaine d'opérations de maintien de la paix de l'ONU, qui mobilisent près de 100 000 personnels en uniforme, est de 7,3 milliards de dollars, dont la France assume, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, plus que sa quote-part dans le financement de l'Organisation (précisément 7,5 %), soit **400 millions d'euros en 2013**, ce qui représente près du tiers du budget du Quai d'Orsay (programme 105).

Il nous faut collectivement arbitrer pour un choix d'allocations de ressources intellectuelles, humaines et financières qui favorise plus la prévention et non pas la gestion militaire des crises ou la reconstruction, processus complexes et coûteux.

Le développement économique, la construction de l'État, d'une administration, d'un système judiciaire, de forces de sécurité intérieure, sont les plus sûrs moyens de prévenir la survenue de nouvelles crises. Cela implique la mise en œuvre d'un ensemble d'actions complémentaires et cohérentes dans tous les domaines : sécurité, développement, gouvernance.

Or, la coordination entre l'action des militaires, celle des diplomates et des coopérants est loin d'être une marque de fabrique française, là où d'autres cultures, (les Britanniques sont souvent cités), savent impulser des démarches plus transversales.

C'est ce déficit « d'approche globale » qui est bien souvent la pierre d'achoppement de notre action. Car bien souvent, si nous peinons à « transformer l'essai » du succès militaire en succès politique et économique, c'est faute d'une mobilisation coordonnée des différents acteurs et opérateurs civils. Le coût d'opportunité s'étend d'ailleurs aussi parfois à nos entreprises, qui peinent ensuite à se positionner sur les marchés de la reconstruction.

Mettre en œuvre une « approche globale » implique en amont qu'on puisse mieux prévenir les crises, par des actions de coopération structurelle militaire et de coopération civile, qu'on puisse mieux en détecter les signaux avant-coureurs et qu'on sache aussi, dès les débuts de l'intervention militaire quand celle-ci s'avère inévitable, déployer, en coordination avec l'action militaire, des **capacités civiles** pour créer les conditions d'une stabilisation durable.

Chacun connaît la fragmentation organique et décisionnelle des différentes administrations et opérateurs : le dispositif français ne se caractérise pas toujours par un partage clair des responsabilités non plus que par une grande cohérence d'action.

Le Livre blanc de 2008 avait déjà mis en avant cette nécessité d'une approche globale, qui avait conduit à l'adoption, en 2009, d'une **stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire de gestion des crises extérieures**. Si le concept d'approche globale semble désormais bien identifié, il peine toutefois à se traduire dans les faits et à s'organiser au plan opérationnel.

En effet, le Livre blanc pour 2013 dresse le même constat que celui de 2008 : « *L'expérience des crises récentes a montré que nos capacités civiles, dans les actions de prévention comme dans la reconstruction après un conflit, sont encore insuffisantes, faute, notamment, qu'aient pu être créées les conditions permettant la mobilisation efficace et coordonnée des ministères compétents. Il convient par conséquent de relancer la stratégie interministérielle. (...) La coopération de défense et de sécurité, l'assistance opérationnelle à des armées étrangères, ainsi que notre dispositif prépositionné, constituent autant d'outils qui doivent contribuer à la cohérence de notre politique en matière de prévention.* ».

Le Livre blanc prévoit les modalités de la relance de cette stratégie interministérielle de crise, via un comité de pilotage, un document cadre, mais aussi une doctrine opérationnelle, des procédures interministérielles et un partage « clair » des compétences sur le terrain :

Les principes de « l'approche globale » définis par le Livre blanc de 2013

- Au niveau stratégique, les priorités géographiques, en particulier, en termes de veille, d'anticipation et de prévention, devront être clairement déterminées et validées au niveau politique. Le **comité de pilotage** de la gestion civilo-militaire des crises coordonnera le suivi et l'actualisation annuelle de ces priorités. Un **document cadre** explicitant notre stratégie interministérielle en matière de prévention et de gestion civilo-militaire des crises sera publié ;

- au niveau opérationnel, le dispositif retenu devra pouvoir s'appuyer sur une **doctrine** opérationnelle et des **procédures** interministérielles validées. Il devra mener une action de moyen et long terme, dans une logique tant de diplomatie d'influence que de diplomatie économique. Il devra également être en mesure de monter en puissance rapidement à l'approche d'une crise. Il s'appuiera dans ces situations sur l'installation, auprès du ministère des Affaires étrangères, de **structures de réponse rapide** composées de personnels mis à disposition représentant les différents départements ministériels compétents. Ces structures légères et réactives resteront en activité tout au long de la période critique ;

- cette approche globale interministérielle doit se traduire, sur le théâtre de la crise, par une **délégation et un partage clair des responsabilités** afin d'assurer la cohérence de l'action au contact des réalités du terrain.

Recommandation : Passer des intentions (Livres blancs de 2008 et 2013...) **aux actes** (procédures, comité interministériel...) en matière de mise en œuvre d'une « approche globale » pour la gestion des crises.

b) Les généreuses promesses de la Conférence du 15 mai n'effacent pas les trois « péchés originels » dont souffre l'aide au développement

(1) Notre méthode est-elle la bonne ?

Présentée comme un succès permettant de « gagner la paix », la conférence des donateurs du 15 mai, qui a enregistré 3,2 milliards d'euros de promesses de dons pour le Mali, résulte pourtant d'une méthode qui souffre de trois défauts originaux.

(a) Où sont passés les milliards engloutis pour le développement du Sahel ?

Personne n'a évalué les causes de nos échecs précédents, car enfin l'aide internationale, conséquente avant la crise malienne, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an, n'en a pas empêché la survenue.

D'après le plan pour la relance durable du Mali (PRED 2013-2014), la part de l'aide extérieure dans le budget de l'État malien était, en 2012, de 33%. L'aide extérieure représentait 13% du PNB malien.

Où sont passés les milliards déversés sur le Sahel ?

Cette évaluation préalable aurait été indispensable : force est de constater qu'elle n'a pas eu lieu. Comment, alors, garantir qu'il en aille différemment à l'avenir ?

L'échec patent de 50 ans de coopération aurait dû conduire l'ensemble des bailleurs de fonds à s'interroger **sur l'efficacité des méthodes utilisées** dans des pays aussi pauvres que ceux de la bande sahélienne¹.

¹ Comme le décrivent depuis des années les rapporteurs de notre commission chargés de l'aide au développement, en particulier MM Christian Cambon et Jean-Claude Peyronnet

Nos méthodes sont-elles adaptées à des pays aussi fragiles ?

Les moyens n'ont pas manqué. La question est plutôt celle de la méthodologie d'intervention dans des pays où l'Etat se révèle si peu présent ou structuré. Avons-nous bien choisi le **point d'application** de notre aide : avons-nous consacré assez d'efforts à la formation des élites et à la consolidation de la gouvernance, qui permettent seules une véritable appropriation des projets de développement par les Etats bénéficiaires de l'aide ?

En regardant concrètement la réalité de certains projets conduits au Mali, en discutant sur place avec les acteurs du développement, on a parfois l'impression non seulement d'une dispersion mais aussi **d'un défaut d'arrimage aux réalités locales**, qui peut être l'indice de ce déficit d'appropriation.

La question de **l'évaluation de l'efficacité** des crédits d'aide au développement, *leitmotiv* des rapporteurs « aide au développement » de votre commission, MM Christian Cambon et Jean-Claude Peyronnet, semble d'une particulière acuité dans le cas malien.

La problématique de la **substitution** des « partenaires techniques et financiers » aux structures internes doit être abordée avec réalisme. Il ne s'agit pas aujourd'hui de créer, comme cela a pu être le cas ailleurs, des administrations parallèles, qui peuvent, un temps, mais un temps seulement, conduire des actions de reconstruction qui seront naturellement vouées à l'échec dans le long terme si elles ne s'appuient pas sur des capacités proprement locales.

<p><u>Recommandation</u> : Évaluer les raisons d'un certain échec de 50 ans de coopération au développement au Sahel.</p>
--

(b) Faut-il aider le Mali ou le Sahel ?

La Conférence de Bruxelles n'a concerné que le Mali. Mais **c'est tout le Sahel** qui aurait dû être concerné par un plan de développement à l'échelle régionale.

Comment ne pas voir qu'aider le Niger aujourd'hui, ou le Tchad, c'est véritablement préserver l'avenir ?

Comment expliquer que l'on conceptualise de vastes stratégies globales à l'échelle du Sahel, tant au niveau français qu'europpéen, pour ensuite s'empresse de ne recueillir des fonds que pour le seul Mali ?

<p><u>Recommandation</u> : Considérer le Sahel (et non le seul Mali) pour impulser le développement économique.</p>
--

(c) Comment faire de l'aide un levier du changement ?

Ne nous voilons pas la face : on peut être surpris de constater parfois que l'ennemi semble plus être le touareg que le terroriste. L'aide peut être un

levier. Il n'est d'ailleurs pas illégitime qu'il en aille ainsi, car, au fond, **les avancées politiques sont la condition indispensable de l'efficacité, à terme, des fonds versés.**

Plus précisément, vos rapporteurs considèrent que cette « conditionnalité » pourrait s'appliquer dans 4 domaines :

- Conditionner le versement de l'aide aux progrès politiques :

Comme cela a été affirmé à la Conférence de Bruxelles, le décaissement de l'aide pourra être subordonné au respect des engagements de la feuille de route de janvier dernier, à l'organisation des élections le 28 juillet prochain et à la poursuivre le processus de réconciliation.

Recommandation : **Subordonner** le versement de notre aide au développement non seulement à la reprise du processus électoral mais surtout aux progrès de la réconciliation inter-malienne.

- Accroître la transparence dans le versement effectif de l'aide :

L'expérience l'a montré, il est impératif de renforcer la transparence et de la traçabilité de l'aide.

À cet égard, le gouvernement français a décidé de lancer une « *expérience pilote* » **dont la pertinence est laissée à l'appréciation de votre commission**, et que le ministre Pascal CANFIN a récemment décrite en ces termes¹ :

« Un site internet, accessible à tous, fera état de l'ensemble des projets financés par l'aide bilatérale française, avec indication de leur calendrier prévisible de réalisation. Toute ONG malienne pourra ainsi savoir que tel centre de santé financé par la France doit ouvrir à telle date dans tel village, telle piste doit être transformée en route à telle date, tel village être équipé à telle date d'une station de pompage ou d'épuration... Et si aux dates prévues, rien n'a été fait, il sera possible de le signaler auprès d'une hot line. Avec dix millions de téléphones portables en service au Mali, il ne devrait pas être trop difficile aux intéressés d'envoyer un SMS sur cette hot line. Je crois en cette décentralisation du contrôle citoyen de l'aide internationale pour en renforcer la transparence, l'efficacité, mais aussi l'appropriation par la société civile malienne. »

Certains estiment nécessaire la création d'une Cour des comptes au Mali², comme le prévoit d'ailleurs l'union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) dont est partie le Mali.

Rappelons qu'un poste de **Vérificateur général des comptes** des ministères et des entreprises a été créé en 2001. Son dernier rapport (2011)

¹ Lors d'une audition à l'Assemblée nationale le 22 mai 2013

² Aujourd'hui existe une section des comptes de la Cour suprême en charge de la validation des états financiers des services publics de l'État et un Bureau du Vérificateur général

mentionne¹ des détournements à hauteur de 8 milliards de francs CFA (ceux dénoncés les années précédentes étant de 100 ou 120 milliards). Dans son rapport 2009, le Vérificateur regrettait par écrit les réticences de certaines administrations à fournir les documents demandés.

Il va de soi que le renforcement de la capacité à contrôler et vérifier les comptes publics devrait être un chantier prioritaire de l'amélioration de la gouvernance financière au Mali. La Cour des comptes française a d'ailleurs une activité soutenue de coopération internationale au sein des différents réseaux d'institutions supérieures de contrôle, et exerce plusieurs mandats de commissariat aux comptes d'organisations internationales. Son expertise pourrait être mobilisée en l'espèce.

Suggestion : Consolider, au titre du renforcement de la gouvernance financière, **les moyens du Bureau du Vérificateur général.**

Consolider les capacités techniques des partenaires maliens

La question de la **capacité technique** des partenaires maliens à absorber l'aide (au-delà des phénomènes de corruption et « d'évaporation », qui ont existé par le passé) se pose : dans cette optique, le gouvernement français fait le choix de faire transiter directement une partie de son aide vers les collectivités locales maliennes. Cet arbitrage résulte de la volonté, certes louable, **d'accompagner la décentralisation** : ainsi, dans le document de conclusions adopté à l'issue de la Conférence de Bruxelles, figure la notion « *d'aide budgétaire sectorielle décentralisée* ». **Une partie (30%) des 3,2 milliards d'euros promis ira directement aux collectivités, pour les aider à rendre les services nécessaires à la population.**

Vos rapporteurs ne peuvent qu'adhérer à l'argumentation² développée par le ministre en charge du développement pour justifier ce choix : « *Travailler avec les élus locaux présente aussi l'avantage de dépassionner le débat. Plus pragmatiques, plus proches du quotidien, les élus locaux sont moins obsédés par les grands affrontements traditionnels au Mali.* »

Beaucoup de collectivités locales françaises pratiquent depuis longtemps la coopération décentralisée avec leurs homologues maliennes, comme l'a montré la Conférence sur le développement du Mali qui s'est tenue le 19 mars à Lyon pour promouvoir la coopération décentralisée.

Les capacités techniques des collectivités maliennes doivent être consolidées.

- Rééquilibrer le développement entre le Nord et le Sud

L'aide internationale devrait enfin permettre de remédier au problème de sous-développement du Nord du pays.

¹ Source : entretiens lors de la table ronde « Mali, à l'écoute de la recherche française et européenne », 12 avril 2013, à l'AFD

² Audition précitée devant l'assemblée nationale le 22 mai 2013

Est-il normal qu'il n'y ait pas un kilomètre de route goudronnée entre Gao et Kidal ? Est-il normal qu'on prenne encore l'eau dans des puits à Kidal ? Est-il normal qu'il n'y ait encore que 3 heures d'électricité par jour ?

S'il y avait à Kidal une école, un hôpital, une route goudronnée, un accès à Internet, en serait-on là aujourd'hui ? Si 20% de la population n'y était pas en situation de manque de nourriture extrême¹, en serait-on arrivé là ?

Si les autorités maliennes étaient aussi promptes à vouloir redéployer au Nord les services publics, les infrastructures de base, les centres de santé, ou les autres services à la population que ses forces armées, en serait-on là aujourd'hui ?

Comment expliquer que **l'aide internationale n'ait pas cherché à prévenir les événements survenus au Nord Mali** en ouvrant des lignes spécifiques pour son développement ? À l'examen, il apparaît que² le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne, qui avaient intégré en 1992 (après la précédente rébellion touarègue) des lignes de spécifiques pour le Nord, n'ont pas poursuivi au-delà de 1997. Les priorités sont alors devenues la santé ou l'éducation, au détriment du développement du Nord.

À cet égard, il est frappant de constater que le **développement du Nord du Mali ne figure pas non plus en tant que tel au rang des 12 priorités identifiées par le plan pour la relance durable du Mali**, ou « *PRED 2013-2014* », document stratégique malien endossé par la communauté internationale lors de la Conférence des donateurs « Ensemble pour le renouveau du Mali » du 15 mai dernier. Certes, il y est question de **l'approfondissement de la décentralisation** « *pour un développement équilibré du territoire* », et des **transferts de ressources** aux collectivités territoriales, mais **cette stratégie s'appuie sur une vision uniforme qui concernerait de la même façon les 8 régions du Mali**. Quelques actions spécifiques au Nord sont certes mentionnées³, mais c'est souvent avec un pendant immédiat qui concerne le sud du pays.

Il convient de renforcer l'action pour le Nord Mali.

<p><u>Recommandation</u> : Donner une place particulière, dans notre politique de coopération, au développement du Nord du Mali pour éteindre durablement les causes de la crise malienne.</p>

¹ Source : ONG, situation à la fin avril

² Source : séminaire précité de l'AFD : « Mali : à l'écoute de la recherche française et européenne »

³ En particulier en matière d'accès aux services sanitaires : la relance des services de santé dans le nord est ainsi expressément prévue par le PRED (p. 38)

(2) Un défi de la coordination qui reste encore à relever pour 3,2 milliards d'euros de promesses de dons

(a) L'Union européenne est toujours le premier bailleur de fonds au Sahel

Plus de 3 milliards d'euros d'aide internationale (**3,2 Mds €**) ont été promis à la conférence du 15 mai « *Ensemble pour le renouveau du Mali* ».

Treize chefs d'État et 108 délégations ont participé à cette conférence des donateurs qui a permis de recueillir des promesses de dons d'un montant dépassant les prévisions et de réaffirmer le soutien de la communauté internationale au peuple malien et son appui au « *Plan pour la relance durable du Mali (PRED) 2013-2014* » adopté par les autorités maliennes et endossé par les bailleurs lors de la conférence.

La France s'est engagée à verser **280 millions d'euros à titre bilatéral**, en plus de sa contribution à titre multilatéral. Elle participera notamment à hauteur de 20% à l'aide de **l'Union européenne**, d'un montant de **520 millions d'euros**.

L'ensemble de l'aide européenne, allouée par l'Union européenne et les États-membres, rassemblerait **autour de 1,3 Md€**, dont 520 M€ apportés par l'Union, 280 M€ par la France, 110 M€ par le Danemark, 100 M€ par l'Allemagne (après les élections au Mali) ainsi que par les Pays-Bas, 67 M€ par la Suède et 42 M€ par la Belgique. Le Royaume-Uni a annoncé une enveloppe globale pour le Sahel de 100 M€ (24 M€ pour le Mali).

Parmi les principaux autres donateurs bilatéraux, les **États-Unis** et le **Canada**, n'ayant pas encore repris leur aide, conditionnée à la tenue des élections, ont néanmoins pu respectivement annoncer un montant de **212 M\$ (160 M€)** dont 180 M\$ d'aide projet au titre de l'exercice budgétaire 2014, et de **75 M\$ (56 M€)** sur les deux ans à venir. La **Corée du Sud** devrait apporter une contribution de **66 M€**, la **Suisse** de **50 M€** (75M€ sur trois ans), la **Norvège** de **32 M€**. Parmi les multiples autres contributions, on pourra signaler celle du **Koweït** (60 M\$ dont 50 de prêts), du **Japon** (38 M\$), du **Luxembourg** (26 M€), du **Brésil** (4M\$), de la **Turquie** (2M\$), de la **Grèce** (50 000€), ou de **Malte** (25 000€).

S'agissant de l'aide multilatérale, la **Banque mondiale** a avancé un volume conséquent de **500 M\$** d'aide sur la période du Plan. La **Banque africaine de développement** a promis **240 M€**. La **Banque islamique de développement** a également annoncé une contribution généreuse de **250 M\$** (soit 190 M€), de même que la **Banque Ouest africaine** de développement (200 M€ sur 2013-2014) ou le **Fonds mondial** (108 M€ sur trois années). Le système des **Nations unies** a estimé sa contribution informellement à 150 M\$ (200 M\$ avec le Fonds mondial).

(b) Le défi titanesque de la coordination des bailleurs ne semble pas encore gagné

Une des raisons du manque d'efficacité des actions passées en faveur du développement réside en partie dans **l'éclatement et la dispersion des acteurs** –y compris européens- qui ruinent toute tentative d'imposer une logique d'ensemble.

Dans cette optique, l'idée de la mise en place d'un **fonds multilatéral dédié** dont la France aurait pu se voir déléguer la gestion a été suggérée.

En effet, la France dispose d'une expertise sans doute unique en matière notamment de développement agricole.

Un fonds fiduciaire multi bailleurs pour le Sahel ?

- Pour financer ces actions et les gérer de manière cohérente et non désordonnée, une solution efficace consisterait à constituer un **fonds fiduciaire** qui devrait viser à mobiliser sur une longue période des montants annuels de l'ordre de **un à deux milliards d'euros**. Ces sommes devraient venir pour une partie d'un **regroupement des aides multilatérales** actuellement affectés à ces pays mais qui sont dispersés et mal coordonnés afin de les intégrer dans une vision stratégique en fonction d'objectifs clairs.

Afin de participer au contrôle de l'emploi des ressources correspondantes, à la définition des priorités et éviter le gaspillage des fonds comme en Afghanistan, la France devrait contribuer à ce fonds multi-bailleurs pour des montants significatifs ce qui impliquera des arbitrages difficiles sur le budget de la coopération.

- Pour coordonner tant l'action de ses propres administrations que pour assurer la cohérence globale de l'action militaire et de l'action civile qui seront conduites avec ses alliés et partenaires, le gouvernement devrait désigner au plus vite un **coordinateur français** de haut niveau capable d'imposer sa volonté aux administrations françaises concernées et de conduire un dialogue avec tous nos partenaires et les pays sahéliens. Un tel coordinateur doit être un responsable politique qui devrait disposer pour assurer son autorité d'un mandat clair et d'un accès direct privilégié aux plus hautes autorités.

Source : « *Evitons un enlèvement militaire au Mali et stabilisons durablement la situation au Sahel* », Serge Michailof, chercheur associé à l'IRIS

Cette proposition n'a pas été retenue par le gouvernement, qui s'en est expliqué en ces termes¹ : « *L'analyse ne me convainc pas totalement. Elle repose en effet sur des présupposés qui ne me paraissent pas correspondre à la réalité. Pourquoi, par principe, la France ferait-elle mieux que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Union européenne ou tel pays ? Nous nous engageons à la hauteur nécessaire et **acceptons d'assumer un rôle informel de coordination**, dans la mesure où notre pays est vraisemblablement le seul à avoir la légitimité pour réunir tous les acteurs autour d'une table. Mais de là à prétendre que la meilleure garantie d'efficacité serait que l'aide passe par un fonds de l'AFD labellisé France, il y a de la marge !* ».

¹ Audition précitée de Pascal Canfin devant l'Assemblée nationale le 22 mai 2013

La question n'est-elle pas aussi : la France a-t-elle toujours une capacité suffisante à orienter, à entraîner et à coordonner, compte tenu du faible montant de son aide bilatérale ?

Les ressources directement pilotées par la France sous forme d'aide bilatérale projet sont de plus en plus maigres chaque année (de l'ordre de 250 millions d'euros pour 17 (!) pays prioritaires), et soumises à régulation budgétaire, tandis qu'en comparaison, les ressources que l'on confie à l'Union européenne, à la Banque mondiale et aux Banques régionales de développement sont conséquentes : 1,5 milliard d'euros pour l'UE, 500 à 600 millions pour la Banque mondiale et 200 millions pour les banques régionales de développement.

Dans le maquis des chiffres de l'aide publique au développement, on peut chiffrer l'aide française (aide projet, sous forme de subventions) pour le développement rural dans les pays sahéliens à environ 15 millions par an, soit 1,5 pour mille de notre aide publique totale affichée !

Sur les dix dernières années, le Mali représente 4% de notre aide au développement. C'est peu, pour un pays prioritaire de la coopération française, dont les besoins sont immenses, et dont nous accueillons sur notre territoire une partie de la population.

Aujourd'hui la situation retenue est donc celle d'une « *coordination informelle* » des bailleurs sur le terrain. **C'est peu de dire que la tâche n'est pas aisée.**

Certes, la **programmation conjointe européenne** est un élément de mise en cohérence, dans la mesure où l'Union européenne est le premier bailleur de fonds. Le Mali ayant été désigné comme pays pilote de cette programmation conjointe, les États membres y appliquent déjà les principes agréés lors du Conseil des Affaires étrangères du 14 novembre 2011 :

La programmation conjointe de l'Union européenne

- analyse conjointe par les États membres et la Commission de la stratégie de développement et de réforme et élaboration d'un document unique de cadrage de la programmation ;
- synchronisation du cycle de programmation avec celui du pays partenaire ;
- division du travail incluant des allocations financières indicatives par secteur et par bailleur ;
- ouverture de principe du processus aux bailleurs non-européens qui souhaiteraient y participer ;
- principe de participation sur une base volontaire de chaque Etat membre à cet exercice ;
- identification, formulation et mise en œuvre des projets et des programmes d'aide bilatérale restant de la responsabilité des États membres.

L'exercice de programmation conjointe, bien entamé en 2011, a toutefois été entravé par la suspension de la coopération suite au coup d'État de 2012. Néanmoins, une approche concertée devrait être mise en œuvre pour la sortie de crise.

Pour autant, les problèmes de coordination ne sont pas tous résolus, et ce d'autant plus que la méthode retenue à Bruxelles a été celle **d'annonces unilatérales de financement, sans harmonisation préalable, ni des calendriers de programmation** (le PRED concerne les années 2013-2014 mais les programmations des bailleurs peuvent ne pas être synchronisées sur ces exercices), **ni des cadrages thématiques respectifs**.

Les mécanismes de coordination informelle des bailleurs de fonds sur place à Bamako (Troïka, différents comités...) se trouvent donc actuellement confrontés à une lourde tâche.

En avril, vos rapporteurs estimaient que la Conférence de Bruxelles devait **éviter les quatre écueils suivants** :

- **la dispersion des acteurs et des fonds** ;
- **l'absence de vision et d'approche globales (gouvernance, formation, décentralisation...)** s'étendant à la dimension du Sahel dans son entier ;
- **l'absence d'un mécanisme de suivi très serré sur l'utilisation des fonds,**
- **le déni de l'existence d'un problème de développement spécifique au Nord Mali.**

Force est de constater qu'il n'est pas acquis aujourd'hui que ces écueils puissent réellement être évités.

c) L'aspect économique ne doit pas être oublié

Vos rapporteurs se sont assurés, lors de leurs différents entretiens, que cet aspect n'était pas oublié par nos diplomates et que des contacts étaient pris avec les organisations représentant les entreprises françaises pour qu'elles puissent **soumettre des offres dans le cadre des marchés à venir de reconstruction et de développement**, pour le bénéfice mutuel de ces entreprises, de leurs salariés, et du peuple malien.

N'oublions pas que l'Union européenne est le premier bailleur de fonds au Mali et qu'outre son aide bilatérale, la France contribue pour 20% à l'aide versée par l'Union européenne.

Cette démarche doit ailleurs tout autant concerner nos experts¹ que nos entreprises.

Plusieurs secteurs d'activité concernent les entreprises françaises :

. secteurs de l'eau et de l'assainissement :

Stations d'eau potable

Hydraulique villageoise

. secteur de l'énergie :

Production d'électricité

Cogénération

Transport de l'électricité

. secteur des transports :

Routes

Aéronautique

Rail

. secteur de l'armement.

Force est de constater que ce sont parfois **nos propres blocages internes** qui expliquent nos difficultés à positionner nos entreprises sur ces marchés.

L'épisode de la « *lettre d'attribution* » des Nations unies pour la fourniture de biens et services à la MINUSMA est à cet égard assez révélateur.

Pour accélérer et faciliter la mise en place de la MINUSMA, il a été envisagé la conclusion, entre la France et les Nations unies, d'une lettre d'attribution, afin de fournir les biens et services nécessaires à la mise en place de la MINUSMA dans les meilleurs délais (sans passer par de longues et lourdes procédures d'appels d'offres). De tels arrangements sont assez

¹ Voir à cet égard [*le rapport : « Pour une équipe France de l'expertise à l'international », Jacques Berthou au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat n°131, 2012-2013*](#)

classiques, comme par exemple entre les États-Unis et les Nations unies pour la mise en place de l'AMISOM en Somalie.

Toutefois, compte tenu des difficultés budgétaires et juridiques que posait, en France, ce mécanisme, ce n'est qu'après un intense travail interministériel –et **plusieurs mois de délai** !- que la France a été en mesure de répondre favorablement à la demande des Nations unies et de proposer, enfin, fin juin, un tel projet de lettre d'attribution.

Plus précisément, les difficultés portaient non seulement sur le respect du code des marchés publics, mais aussi sur le respect du droit budgétaire et comptable qui s'applique à l'État, en ce qui concerne :

- la possibilité pour l'État de s'engager à fournir une garantie de bonne fin des prestations ;
- la possibilité pour l'État de faire une avance de trésorerie avant remboursement par les Nations unies.

Les marchés concernés sont susceptibles de concerner la réfection voire l'extension de pistes d'atterrissage à Gao, Kidal et Tessalit, la construction et l'équipement des camps militaires de la MINUSMA, dont 2 grands camps de 100 personnes à Gao et Tombouctou, la fourniture d'équipements aéroportuaires et de gestion aéroportuaire, notamment sur les petits aéroports du Nord, la fourniture de matériel médical, de gestion des déchets, de traitement des eaux et d'évacuation sanitaire et médicales, ainsi que divers services de gestion des emprises (assurance, nettoyage, gardiennage...).

De tels blocages sont difficilement compréhensibles ; il s'agit de favoriser le déploiement de la MINUSMA tout en positionnant nos entreprises sur les marchés de la « reconstruction » du Mali, deux objectifs prioritaires : comment expliquer qu'il faille des mois pour mettre en place un tel mécanisme pratiqué par la plupart de nos partenaires ?

Dans bien des cas, la France est en effet la seule en mesure d'apporter l'aide indispensable pour le bon déploiement de la MINUSMA (réfection des pistes d'aéroport par exemple, soutien vie pour les implantations onusiennes etc...) : les difficultés rencontrées pour souscrire à un tel accord de soutien logistique sont assez difficilement compréhensibles.

<p><u>Recommandation</u> : Définir, dans le cadre du groupe de travail interministériel sur « l'approche globale » pour la sortie de crise prévue par le Livre blanc, des procédures budgétaires et comptables permettant à la France de répondre rapidement aux « demandes d'attribution de prestations » de la part des Nations unies.</p>

2. Une approche commune aux pays européens est indispensable

a) *Serval, révélateur des faiblesses de l'Europe de la défense*

(1) Un soutien avant tout bilatéral des Européens, loin derrière l'appui américain ou canadien

Nous avons déjà relevé ce paradoxe frappant : alors que l'Union européenne a adopté en 2011 une « *Stratégie intégrée pour le Sahel* » faisant de cette région l'une de ses zones prioritaires d'action, ses initiatives propres pour résoudre la crise malienne sont pourtant restées singulièrement limitées, ou plutôt, cantonnées à un petit nombre de domaines, importants mais circonscrits, comme la formation de l'armée malienne

Les réponses européennes à la crise malienne, pour limitées, n'ont pas non plus été totalement inexistantes, ce qui distingue, certes, le cas malien du cas libyen où l'Union européenne est dans un premier temps (2011) restée singulièrement absente. **L'Union européenne a su mettre en place une action commune au Mali**, même si limitée au soutien politique, à la formation des soldats maliens et à l'aide au développement.

Certains n'hésitent pas à relever que **les organisations régionales africaines** (Union Africaine, CEDEAO), malgré la faiblesse de leurs moyens, ont été finalement plus promptes à réajuster leurs dispositifs militaires dans les jours qui ont suivi le 11 janvier 2013 que les institutions européennes, qui se seraient finalement contentées d'accélérer un processus déjà en cours (EUTM-Mali).

Nous l'avons déjà dit, peut-être ne s'agit-il tout simplement que **d'un manque d'appétence** réel, au-delà des affichages, de nos partenaires européens pour un continent, l'Afrique, qu'ils considèrent à tort comme périphérique et sur lequel se joue pourtant une partie de l'avenir de la sécurité et de la prospérité de l'Europe. **Force est de constater que la priorité stratégique qu'accorde la France à ses marges méridionales n'est pas partagée par certains États membres.** Vu sous cet angle, avoir réussi à mobiliser des soldats de plus de vingt nationalités¹ européennes pour la formation de l'armée malienne pourrait finalement avoir constitué un succès d'étape.

Ce déficit de mobilisation collective européenne fait paradoxalement des **Canadiens** et surtout des **Américains**, (aux côtés naturellement des Britanniques et des Belges), **nos principaux partenaires au Mali aujourd'hui.**

Le précédent rapport « *Mali : comment gagner la paix ?* » a détaillé le soutien apporté par nos partenaires américains pour l'opération Serval,

¹ *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède*

jugeant que les États-Unis étaient notre principal soutien pour cette opération : « *Bien qu'ils n'aient pas de troupes engagées au sol, les États-Unis sont aujourd'hui le principal partenaire des Français en termes **financiers**, et un maillon important en termes **opérationnels**.*

« *Les États-Unis ont apporté immédiatement leur appui **politique** à l'opération française. Ils ont répondu progressivement à l'ensemble des demandes de soutien **opérationnel** exprimées par la France au lendemain du lancement de « Serval ». Que ce soit en termes de partage du **renseignement**, de **transport** ou de **ravitaillement** en vol de nos avions de combat, l'appui américain est aujourd'hui **inégalé**.* »

Le Livre blanc 2013 a fait le même désolant constat d'une absence de mobilisation proprement européenne :

« *L'importance stratégique pour l'Europe de son voisinage oriental, de la Méditerranée, de la partie de l'Afrique qui s'étend du Sahel à l'Afrique équatoriale n'est pas considérée au même degré par tous nos partenaires et alliés. Pour la France, il ne fait cependant pas de doute que ces approches constituent des zones d'intérêt prioritaire pour l'ensemble de l'Union européenne, et qu'une vision commune des risques et des menaces est souhaitable et urgente. Cette priorité collective européenne devrait être d'autant plus affichée que **nos alliés américain et canadien attendent de nous que nous prenions une part essentielle des responsabilités** dans des zones à l'égard desquelles ils s'estiment moins directement concernés.* »

Le groupe de travail¹ de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat spécialement constitué pour traiter de la question : « *Quelle défense pour quelle Europe ?* », en vue du Conseil européen de décembre 2013 consacré à la défense, sera sans doute à même de tirer les enseignements et formuler des propositions sur ce sujet, dans son rapport qui publié ces jours-ci.

Ayant déjà largement analysé, dans notre premier rapport, comment l'intervention au Mali a **révélé les faiblesses de la politique de défense européenne**, nous nous contenterons donc ici de rendre hommage au **soutien bilatéral apporté par certains États membres à l'opération Serval**, en reproduisant ces propos du chef d'état-major français :

« *Les **Britanniques**, les **Danois** et les **Belges** ont répondu présents en moins de vingt-quatre heures et sans aucune restriction d'emploi. Le général Barrera me disait ce matin à quel point il avait été « bluffé » par **le courage des pilotes danois**, qui ont été envoyés jusqu'à Tessalit ou Kidal, ou des **pilotes belges**, qui ont fait du transport tactique dans des zones de combat.*² »

¹ Co-présidé par MM Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat

² Amiral Guillaud, audition devant l'Assemblée nationale, 22 mai 2013

(2) Des synergies et des complémentarités à trouver entre États membres

Nous avons pu le constater dans le cadre du dialogue bilatéral avec nos homologues parlementaires britanniques¹, au **Royaume-Uni**, la nécessité de bâtir une stratégie intégrée pour la zone sahélienne fait désormais l'objet d'un **consensus au plus haut niveau**. Cet intérêt, à l'égard d'une région où l'engagement politique et stratégique britannique s'avère traditionnellement modeste, s'enracine dans la prise de conscience récente que les intérêts économiques et de sécurité du Royaume-Uni y sont directement menacés, et se concrétise par l'adoption récente d'une « *Stratégie Sahel* » (juin 2013).

C'est sans doute l'évolution de Boko Haram au Nigéria, la crise malienne, mais aussi l'attaque de Tigentourine, qui ont contribué à mobiliser les autorités britanniques autour des enjeux sahéliens, notamment dans le cadre de leur présidence du G8.

C'est à la faveur des combats menés ensemble en Libye que la relation de défense franco-britannique a connu sa réelle montée en puissance. Plus récemment, l'appui apporté par le Royaume-Uni à l'opération Serval s'est naturellement inscrit dans le cadre du partenariat de défense scellé par les **accords de Lancaster**. L'expérience des opérations au Mali pourrait d'ailleurs préfigurer les opérations de la « force expéditionnaire conjointe » franco-britannique en cours de constitution.

En matière de lutte contre le terrorisme, **le Royaume-Uni dispose, au Nigéria, de moyens et d'une connaissance du terrain sans équivalent**, et se montre disposé à agir dans un cadre tripartite (France, États-Unis, Royaume-Uni), comme l'affirme sa récente « *Stratégie Sahel* » qui engage le Royaume-Uni à « *Continuer à encourager une initiative de contre-terrorisme de type « P3 », pour coordonner le contre-terrorisme dans la région.* »

L'Espagne est aussi particulièrement concernée par les questions de lutte contre le terrorisme et d'immigration sub-saharienne, de même que **l'Italie**, qui dispose traditionnellement d'une bonne connaissance de la situation en Libye.

Nos échanges avec les parlementaires du Bundestag **allemand** nous ont permis de mesurer la prise de conscience progressive qui s'opère sur les menaces au Sahel.

Nous en sommes convaincus : la question sahélienne ne pourra être traitée qu'avec le concours de nos partenaires européens.

<p><u>Recommandation</u> : Continuer à sensibiliser nos partenaires européens sur la montée des risques au Sahel (Nigéria, Niger, Libye...).</p>

¹ Réunion conjointe des commissions parlementaires françaises et britanniques chargées de la défense, au Sénat français, 17 avril 2013

b) *La question du partage de l'effort entre Européens reste posée*

(1) Vers un surcoût OPEX français supérieur à un milliard d'euros en 2013, dont la moitié pour Serval ?

Le surcoût imputable à Serval est désormais de **400 millions d'euros**, et pourrait donc **atteindre 550 à 600 millions d'euros fin 2013**, pour un total de **surcoût budgété en loi de finances initiale de 630 millions d'euros pour l'ensemble des opérations extérieures (OPEX)** pour l'année 2013.

Le total des OPEX pourrait avoisiner le **milliard d'euros en 2013**, comme l'a confirmé récemment l'Amiral Guillaud¹ : *« les 630 millions d'euros prévus au titre des OPEX n'incluent pas l'opération Serval, pour laquelle 300 millions d'euros ont été engagés. La facture globale d'une telle opération est de l'ordre de 100 000 euros par homme et par an ; or, au pic de notre engagement, 4 500 hommes appartenant à 101 formations différentes étaient mobilisés, soit 3 000 hommes en moyenne annuelle – puisqu'il faut inclure les forces présentes à la périphérie –, de sorte qu'au total, le coût dépassera les 400 millions d'euros à la fin de l'année. Une fois consommés les crédits dédiés, il faudra trouver de l'argent ailleurs et, le ministère du budget proposera probablement de prélever une partie des sommes sur notre propre budget, Matignon accordant éventuellement une rallonge. La dépense totale pourrait dépasser, comme en 2011, le milliard d'euros – perspective qui, croyez-le bien, est préoccupante. »*

Il s'agit de surcoûts, c'est-à-dire de dépenses supplémentaires par rapport à ce que coûte l'outil de défense lorsqu'il n'est pas utilisé dans une opération extérieure. Ce sont donc des coûts supplémentaires par rapport aux dépenses dont le financement est déjà planifié.

On voit mal dès lors, dans le contexte de crise qui est celui de la bande sahélo-saharienne, comment on pourrait envisager de baisser l'enveloppe prévisionnelle de nos OPEX en dessous du seuil actuel.

Il faut relever que le passage de relais aux casques bleus de la MINUSMA a aussi une implication financière pour la France, avec un double mouvement :

- Décrue du financement OPEX avec la réduction progressive du nombre d'hommes de Serval sur le terrain ;
- Participation à hauteur de la quote-part française (7,5%) au financement de la MINUSMA, qui devrait avoir un coût de respectivement 450 puis 500 millions de dollars en 2013 (demi-année, mais avec des « couts d'entrée » importants) et 2014, soit un coût prévisionnel (sur le budget du Quai d'Orsay, programme 105), **de l'ordre de 30 puis 37 millions de dollars.**

¹ Audition précitée le 22 mai 2013 devant l'Assemblée nationale

Tableau n° 12 : Surcoûts constatés des différents OPEX de 2009 à 2012

en M€

Par Théâtre	Exécuté 2009	Exécuté 2010	Exécuté 2011	Prévision initiale 2012	Prévision actualisée fin 2012
BOSNIE	2	0	0	-	-
KOSOVO	82	65	47	39	42
COTE D'IVOIRE	73	66	64	62	58
AFGHANISTAN	387	483	518	500	493
TCHAD	112	85	97	105	109
EUFOR TCHAD	68	0			
LIBAN	90	83	79	97	76
LIBYE			368		
DJIBOUTI (Atalante)	21	42	29	29	35
Autres	35	37	43	69	60
Total	870	860	1 247	900	873

Tableau n° 13 : Modalités de financement des OPEX de 2009 à 2012

en M€

	2009	2010	2011	2012	Ressources prévues 2013
Loi de finances initiales	510	570	630	630	630
Fonds de concours (dont remboursement ONU)	65	50	79	56	30
Total	241	247	538	187	
Décret d'avance					
<i>dont financement interministériel</i>	237	247	538	187	
Montant pris sous enveloppe du ministère de la défense	54	-	-	-	
Total	870	867	1 247	873	660
Taux de couverture du financement par la provision	59%	66%	51%	72%	

(2) Quels progrès dans le cadre de la directive sur la protection consulaire des Européens ?

Ensuite, concernant la protection consulaire dont les Européens bénéficient en application des traités, sur **les 25 pays considérés** comme dangereux au niveau européen (la plupart en Afrique), **la France a en charge l'évacuation des Européens dans 17 d'entre eux.**

En cas d'évacuation, comme cela aurait pu être le cas au Mali, il faudrait **prendre en charge les ressortissants français mais aussi européens**, ce qui peut représenter un défi logistique et un coût important.

Jusqu'à présent, le Service européen d'action extérieure n'a pas reçu compétence pour la protection consulaire. La position des autorités françaises est de l'inclure, au moins à titre embryonnaire, dans le cadre de la

révision de la décision sur le service européen d'action extérieure et de la négociation en cours sur la directive sur la protection consulaire, en ciblant les pays en crise ou potentiellement en crise, en travaillant dans une logique de concertation sur le terrain, par la définition de plans d'évacuation et de pilotage commun... Des arrangements locaux pourraient par exemple intervenir, sur la base d'une identification précise des ressortissants et de la **mise en commun des moyens** pour qu'il y ait une meilleure répartition des responsabilités. La France s'oppose, dans le cadre de la discussion sur la directive, à la mutualisation européenne telle qu'elle est proposée, sous forme d'un fonds qui pourrait ensuite défrayer les États-membres, notamment en cas de grosse opération (comme celle que l'on a connue en Côte d'Ivoire où nous avons évacué la quasi-totalité des Européens), qui n'est **pas de nature à permettre un meilleur partage du fardeau**.

c) L'Europe : un acteur à mobiliser pleinement sur le plan des capacités civiles et de la gouvernance

La nomination d'un représentant spécial de L'Union européenne pour le Sahel (mars 2013) devait permettre une accélération de la mise en œuvre de la « **Stratégie intégrée de l'Union européenne pour le Sahel** » (septembre 2011).

Concernant essentiellement le Mali, la Mauritanie et le Niger, la stratégie Sahel s'articule autour de quatre lignes d'action complémentaires :

- développement, bonne gouvernance et règlement des conflits internes ;
- politique et diplomatie: promouvoir une vision et une stratégie communes pour s'attaquer aux menaces transfrontalières ;
- sécurité et État de droit : renforcer les capacités des États concernés dans les domaines de la sécurité, du maintien de l'ordre et de l'État de droit ;
- prévention et lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation.

Chaque ligne d'action donne lieu à des actions concrètes, dotées au total d'un budget de **167 millions d'euros**.

Depuis le déclenchement de la crise malienne, les actions de l'Union européenne, si elles ne se sont pas concrétisées par un engagement militaire (voir le rapport précité sur ce point) n'ont pas été négligeables, loin de là, qu'il s'agisse :

- Du financement **des troupes de la MISMA** par l'intermédiaire de la « facilité de paix » pour l'Afrique, et ce à hauteur de 50 millions d'euros, annoncé lors de la conférence des donateurs du 29 janvier dernier ;
- De la mission de formation **EUTM Mali** précitée (environ 12,5 millions d'euros de budget) ;

- De la reprise de l'aide au **développement** (250 millions d'euros). L'Union européenne a déjà consacré **660 millions** d'euros du 10^{ème} fonds européen de développement (FED) au Sahel, ce qui en fait le **premier bailleur de fonds de la région** ;

- De l'aide **humanitaire** d'urgence (plus de 100 millions d'euros en 2012).

Pour 2013, des mesures additionnelles destinées spécifiquement au Mali sont en discussion, pour un montant global de **297 M€**, se composant en :

- Un contrat d'appui à la consolidation de l'État : **225 M€** (aide budgétaire) ;

- Une Initiative de Renforcement de la Résilience par l'Irrigation et la Gestion Appropriée des Ressources (IRRIGAR) : **27 M€** ;

- Un programme d'appui aux collectivités territoriales pour l'eau potable et l'assainissement au Mali : **30 M€** ;

- Un programme **d'appui au processus électoral** pour une sortie de transition : **15 M€** (auxquels s'ajoutent **2 M€** de l'instrument de stabilité de court terme afin de mener une campagne de sensibilisation et d'information de la population).

Annoncée au Conseil des Affaires étrangères du 22 avril 2013, une **mission d'observation électorale européenne** se déploiera au Mali et sera financée par l'instrument Européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) (**40 observateurs de long terme et 20 observateurs de court terme**).

La mise en œuvre des différents aides et programmes européennes au Mali

Ces actions sont progressivement mises en œuvre : un marché pour le soutien aux capacités des **services de la police et de la justice** (9 M€) a été signée en mars, un marché pour **l'assistance technique aux autorités maliennes** (1 M€) a également été attribué. Il existe d'autres programmes financés tels que le **soutien aux autorités et communautés locales maliennes** (5 M€), la promotion d'initiatives de **dialogue** et de réconciliation au niveau local (3 M€), l'équipement du peloton d'intervention de la **gendarmerie nationale** et la contribution à la mise en place d'un **pôle spécialisé dans la lutte anti-terroriste** (2,5 M€). Le projet sur la résolution des conflits et la promotion de la paix, se chiffre quant à lui à 5 M€.

Un programme d'appui à la **décentralisation** (PARADDER) de 31 M€ est mis en œuvre par gestion déléguée et avec un cofinancement par la Belgique et par l'Allemagne. Sur les infrastructures **routières**, 75 M€ restent à décaisser pour effectuer les travaux de construction de la route liant Niono à Tombouctou sur l'axe stratégique Bamako-Tombouctou. La reprise des travaux engendrerait un surcoût de 20 M€. Il est également envisagé que l'UE reprenne en charge la finalisation de la route Niono- Goma Coura (abandonnée par les États-Unis) permettant de compléter le corridor symbolique Bamako-Tombouctou (10-15 M€).

Sur la **sécurité et la justice**, il existe un projet de réforme des systèmes de Sécurité et Justice (28 M€ sur 3 ans sur le FED). Sur l'aide **humanitaire**, 54 M€ sont prévus pour le Mali en 2013 par la Commission. Par ailleurs, des financements provenant du FED pour la restauration des services de base (23 M€) sont également prévus : filets sociaux : 10 millions ; santé : 4 millions ; eau : 4 millions et éducation : 5 millions.

Mise en œuvre dans le cadre de la « Stratégie Sahel » de l'Union européenne, la mission « *Eucap Sahel-Niger* », opérationnelle depuis août 2012, vise à **renforcer les capacités nigériennes de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée**. Les experts de l'Union européenne forment et entraînent les forces de sécurité nigériennes, pour une durée de deux ans.

L'enjeu du renforcement des forces de sécurité est en effet essentiel. Faute d'offrir aux citoyens le respect de leur droit le plus élémentaire, celui de la sécurité, l'Etat se discrédite et laisse la voie à tous les types de radicalismes qui peuvent paradoxalement être perçus dans un premier temps comme porteurs d'un certain « ordre ».

Les missions d'EUCAP-Niger :

- **fournir conseils et assistance pour la mise en œuvre du volet sécurité de la stratégie nigérienne pour la sécurité et le développement au niveau national, en collaboration avec d'autres intervenants ;**
- **soutenir la coordination régionale et internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ;**
- **renforcer l'État de droit grâce au développement des capacités en matière d'enquête criminelle et à l'élaboration de programmes de formation adéquats ;**
- **améliorer la capacité des forces de sécurité nigériennes (gendarmerie, garde nationale et police nationale) à s'inscrire dans la durée ;**
- **aider à recenser, à programmer et à mettre en œuvre des projets dans le domaine de la sécurité.**

Dotée d'un budget annuel de **8,7 millions d'euros**, la mission au Niger s'appuie sur cinquante experts internationaux, policiers et militaires, placés sous l'autorité du chef de la mission, le colonel Francisco Espinosa Navas.

Cette mission, qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble du Sahel dans le cadre de la stratégie intégrée de l'Union européenne pour le Sahel, pourrait être étendue au Mali, voire à la Mauritanie.

Enfin, comme cela a déjà été dit, l'Union européenne a mis en place une **mission d'assistance pour une gestion intégrée des frontières en Libye** (EUBAM Libye), qui a été formellement lancée par la décision du Conseil du 27 mai 2013.

L'objectif de la mission EUBAM Libye est d'aider les autorités libyennes à développer leurs capacités pour améliorer **la sécurité de leurs frontières terrestres, maritimes et aériennes** à court terme et à élaborer une stratégie plus vaste de **gestion intégrée des frontières** à long terme.

Les outils mis en place par l'Union européenne peuvent être particulièrement utiles en termes de réforme des secteurs de sécurité, de formation des forces de sécurité intérieure et intérieure, de surveillance des élections, de formation au contrôle des frontières....

Recommandation aux institutions de l'Union européenne :

1) Une mission européenne d'observation électorale pourrait être envisagée au Mali pour les **élections législatives**, comme c'est déjà le cas pour les présidentielles ;

2) La mission **EUCAP Niger** pourrait être étendue au moins au **Mali**, voire à la Libye (sous réserve de faisabilité) ;

3) La mission **EUBAM Libye** devrait être consolidée voire considérée dans une approche régionale (coopération avec le Niger, le Tchad voire l'Algérie, par exemple ?) ;

4) Le mandat de la mission **EUTM Mali** devrait être prolongé, sous réserve d'une évaluation des résultats produits par la formation des premiers bataillons.

B. COMMENT ASSURER LA SÉCURITÉ AU SAHEL ?

1. Un empilement d'initiatives de sécurité qui n'ont pas démontré leur efficacité

Nous l'avons déjà écrit : les différentes initiatives, architectures ou organisations régionales de sécurité n'ont pas pu faire face à la montée de la menace au Sahel.

C'est d'ailleurs pourquoi la France s'est trouvée contrainte d'intervenir militairement au Mali : personne d'autre n'était en capacité de le faire, il faut avoir l'honnêteté de le reconnaître.

a) De l'« Architecture africaine de sécurité » de l'Union africaine à la « Force d'intervention rapide »

À partir de 2002, lorsqu'à Durban, l'Union africaine adopte la création d'un **Conseil de paix et de sécurité**, ayant pour objectif la sécurité et la stabilité en Afrique, se mettent en place les prémisses d'une architecture africaine de sécurité.

Cette architecture, reposant sur un Conseil des sages et un système d'alerte rapide à l'échelle du continent, était destinée à doter les Africains d'une capacité combinée de **15 000 à 20 000 militaires**.

Reposant notamment sur une **Force africaine en attente (FAA)**, déclinée régionalement autour de 5 brigades en attente, cette architecture s'appuie sur les organisations sous régionales. **Pour l'Afrique de l'Ouest, c'est la CEDEAO qui sert d'échelon régional.**

Bien qu'ayant reçu le soutien de la communauté internationale, cette force africaine n'est pas pleinement opérationnelle à ce jour.

Certes, AMISOM, en Somalie, est une opération proprement africaine sur le continent, qui engage des contingents africains (d'ailleurs touchés par de lourdes pertes). Encore faut-il remarquer qu'elle est financée par la communauté internationale et notamment par l'Union européenne (via la « *Facilité de paix* »).

S'agissant plus particulièrement de l'Afrique de l'Ouest, force est de constater que si **l'état-major de la CEDEAO** a pu constituer un premier échelon de **planification opérationnelle pour l'intervention militaire au Mali**, ses capacités restent très légères et en tout état de cause inadaptées à la virulence de la menace. Ce sont dans la plupart des cas des moyens français et occidentaux qui ont permis le déploiement des 6 000 soldats de la MISMA sur le sol malien.

Il n'y a pas d'unités opérationnelles constituées qui seraient dédiées dans chaque pays à cette force d'intervention commune.

C'est dans ce contexte que l'Union africaine a pris l'initiative de constituer une « force d'intervention rapide », lors du sommet d'Addis Abeba, le 25 mai 2013, pour le cinquantenaire de l'Union africaine.

Cette « *Force d'intervention rapide* » serait chargée d'intervenir dans les conflits sur le continent. Une telle force reposerait sur les contributions d'ores et déjà offertes par **l'Afrique du Sud, l'Ouganda et l'Éthiopie**. Cette force serait une étape intermédiaire dans la constitution de la « *Force africaine en attente* » (FAA), dont la mise en place, initialement prévue pour fin 2010, ne pourrait intervenir vraisemblablement au mieux qu'en 2015.

Cette initiative mérite naturellement d'être saluée et encouragée sans réserve.

b) Les structures et organisations conjointes aux pays sahéliens se sont révélées inefficaces

En ce qui concerne la coopération régionale des pays du Sahel avec leur voisin algérien, vos rapporteurs, qui ont eu de nombreux entretiens à Alger à ce sujet, dressent le constat des limites des structures mises en place par l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger pour gérer les problèmes sécuritaires qui leur sont communs, à savoir **l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL)**, qui se trouve à Alger, et le **Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC)**, basé à Tamanrasset.

La mise en place, à Tamanrasset, en avril 2010, du Comité d'État-major Militaire Opérationnel Conjoint (CEMOC) incluant le Mali, la Mauritanie et le Niger, était censée mettre en œuvre un nouveau plan de sécurité régionale, avec la création (qui ne s'est pas concrétisée) d'unités combattantes.

L'Unité de Fusion et de Liaison (UFL), coalition des services de renseignements de sept pays (Algérie, Mali, Mauritanie, Niger, Libye, Burkina Faso et Tchad, rejoints par le Nigéria fin 2011), mise en place, à Alger, en octobre 2010, est chargée de partager et d'analyser les renseignements sécuritaires concernant la région. Cet organisme tient des réunions régulières.

On notera pour mémoire l'existence de la **CEN-SAD**, Communauté des États sahélo-sahariens, organisation regroupant 28 États africains (mais pas l'Algérie), créée en 1998 à l'initiative de Kadhafi, puis tombée en léthargie. Cette organisation, initialement à vocation plutôt économique, a tenu un sommet le 16 février 2013 à Ndjamena, prévoyant la création d'un **Conseil permanent de paix et de sécurité** et d'un **Conseil permanent pour le développement durable**.

Il faut noter également que, dans le cadre du suivi de la réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine du 25 janvier 2013, une réunion sur la coopération sécuritaire et l'« *opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité* » dans la région sahélo-saharienne s'est tenue à Nouakchott, en Mauritanie, le 17 mars 2013.

Ce « **processus de Nouakchott** » a rassemblé Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Libye, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal et Tchad, ainsi que les organisations régionales : Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT) de l'Union africaine, Comité d'État-major opérationnel conjoint (CEMOC), CEDEAO, Comité des services de renseignements et de sécurité africains (CISSA), Nations unies, Unité de Fusion et de Liaison (UFL) et Union européenne. En outre, la Chine, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la Russie ont pris part à la réunion en qualité d'observateurs.

Les « *Conclusions de Nouakchott* » comportent un diagnostic partagé et posent des jalons pour une meilleure coopération, en termes de renforcement de la sécurité aux frontières, de renforcement de l'échange de renseignements, ou encore de lancement de missions d'évaluation dans les pays de l'espace sahélo-saharien pour évaluer leur capacité de lutte contre le terrorisme.

Pour ce qui est de donner un caractère opérationnel à l'Architecture de paix et de sécurité africaine (APSA), les décisions sont toutefois conditionnées à l'**examen d'un rapport préalable de la commission « Paix et sécurité » de l'Union africaine**.

Conclusions de Nouakchott¹ pour « opérationnaliser » l'architecture de paix et de sécurité africaine au Sahel

Les participants ont convenu de ce qui suit:

- communication par les pays et organisations concernés de leurs vues et propositions sur les modalités d'opérationnalisation et de renforcement de l'APSA dans la région sahélo-saharienne, sur la base d'un questionnaire élaboré par la Commission de l'UA ;
- préparation, par la Commission de l'UA, à la lumière des réponses au questionnaire et de sa propre évaluation de la situation, d'un rapport sur les modalités d'opérationnalisation de l'APSA dans la région, prenant en compte les efforts en cours, les résultats enregistrés et les défis qui restent à relever ; et
- organisation par la Commission d'une réunion des pays concernés pour examiner le rapport mentionné plus haut et convenir de la voie à suivre.

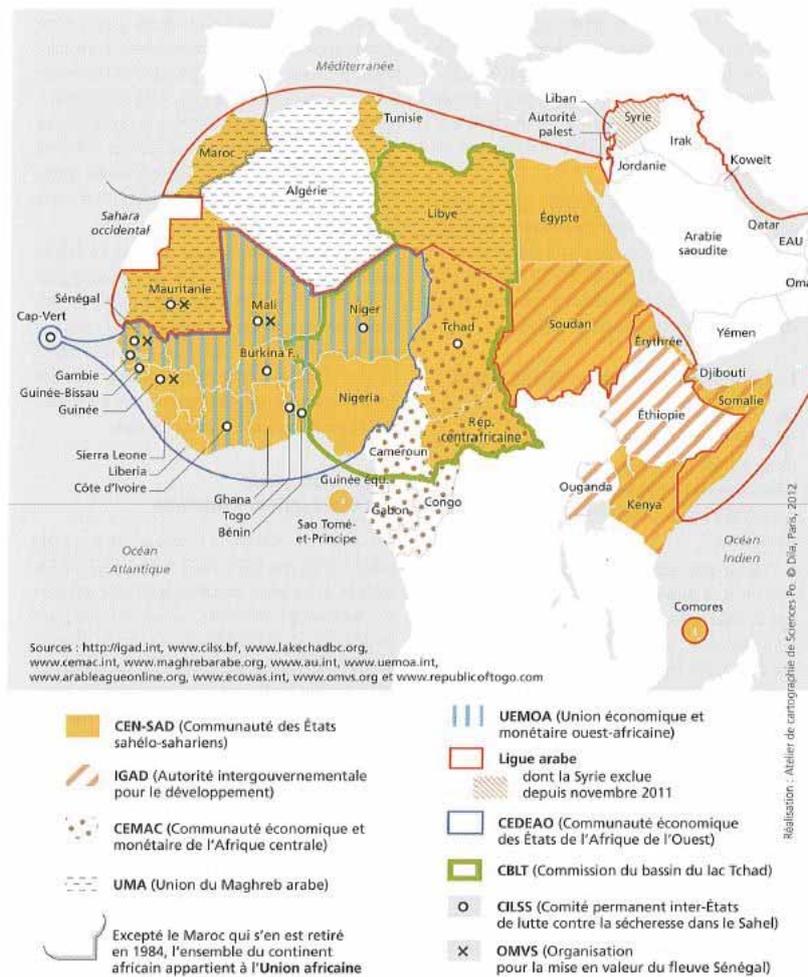
De fait, les processus, structures et organisations ne manquent pas en matière de sécurité de la région sahélienne. Outre les coopérations initiées dans le cadre de l'initiative américaine de lutte contre le terrorisme ou des diverses coopérations bilatérales européennes en la matière (notamment française) pour renforcer les capacités de lutte contre le terrorisme des États de la région (depuis 2009 dans le cas français), on dénombre notamment :

- la CEN SAD, créé par Kadhafi et récemment réunie à l'initiative du Tchad ;
- à l'initiative de l'Algérie, le CEMOC et l'UFL ;
- la CEDEAO, échelon régional ouest-africain de la « Force africaine en attente » de l'Union africaine ;
- les « *Conclusions de Nouakchott* », processus pour renforcer la sécurité régionale ;
- la future « *Force d'intervention rapide* » africaine.

¹ Source : <http://www.caert.org.dz/cua.conclusions.nouakchott.pdf>

Carte n° 14 : Les organisations régionales au Sahel

Les organisations régionales au Sahel (2012)



Source : questions internationales n°58, nov-déc 2012, « le Sahel en crises », réalisation : atelier de cartographie de Sciences-Po

Reste toutefois à **donner réellement vie** à une architecture impliquant tous les pays de la bande sahélo-saharienne, et disposant **d'une véritable capacité opérationnelle**. Cette architecture est éminemment souhaitable. Nous devons tout faire pour l'encourager. Les **Africains** doivent prendre en charge eux-mêmes leur sécurité.

2. Relancer la coopération régionale sur la sécurité

Relancer la coopération régionale sur la sécurité, pour l'amener à se structurer plus efficacement, pourrait être un objectif poursuivi par notre diplomatie. Nous l'avons vu, les menaces ont une dimension régionale, et les réponses apportées sont trop faibles et trop éparpillées.

Le Président de la République a d'ailleurs pris l'initiative de proposer une **réunion des chefs d'État africains à Paris, le 7 décembre prochain, sur le thème de la sécurité du continent africain**. Cette rencontre peut être utile car les problèmes de la sécurité et du développement ont une dimension collective.

Ce qui est essentiel, c'est de **trouver un format qui permette aux discussions régionales d'avancer de façon réellement constructive** pour déboucher sur la mise en place de solutions effectives.

À cet égard, une autre piste est avancée : celle du **lancement d'un dialogue stratégique proprement africain**, sur le modèle des rencontres de *Shangri-La*, qui se déroulent en Asie.

Le dialogue *Shangri-La*¹, qui a eu lieu la première fois en 2002 à Singapour, à l'initiative d'un think tank², est devenu depuis un événement incontournable, comme le montre la participation du ministre français de la défense, Jean-Yves le DRIAN à la 12^{ème} édition, ou encore de celle du chef d'état-major l'amiral Édouard GUILLAUD. Forum des dirigeants, des décideurs politiques dans la défense et la sécurité, ainsi que des spécialistes et experts des pays de la région Asie-Pacifique, il permet d'échanger sur les problèmes régionaux et internationaux, les orientations stratégiques sur les questions de sécurité régionale, la promotion de la coopération en matière de défense, l'approfondissement d'une compréhension et d'une confiance mutuelle... Il est aussi une opportunité pour ces pays de présenter leurs politiques en matière de défense et de sécurité, et de dialoguer, en dépit des irritants ou divergences stratégiques qui peuvent parfois exister par ailleurs.

Pourquoi ne pas dupliquer le dialogue *Shangri-La* pour le continent africain ? Une thématique fédératrice pourrait être la lutte contre le trafic de cocaïne, par exemple.

Les ingrédients du succès seraient : une organisation par un think tank africain, la participation des différents partenaires à très haut niveau, une Conférence qui se déroulerait en Afrique de l'Ouest (Dakar ?) et qui réunirait non seulement les États africains (Afrique du Sud, Nigéria, Éthiopie, Algérie, Maroc notamment...) mais aussi les États d'Amérique latine concernés, et les partenaires européens et américain.

Les rencontres bilatérales qui ont eu lieu en marge du sommet, pourraient, comme dans le cas asiatique, être l'occasion de renforcer encore le dialogue sur la question de la sécurité, notamment au Sahel.

¹ *Le dialogue Shangri-La réunit 27 pays de la région Asie-Pacifique dont les dix membres de l'ASEAN, la Chine, le Japon, la République de Corée, l'Inde, les États-Unis, la Russie, le Canada, le Royaume-Uni, la France...*

² *L'Institut international des études stratégiques (IISS)*

Suggestion : En parallèle au sommet annoncé de décembre avec les chefs d'État africains consacré à la sécurité, étudier la possibilité d'instaurer **un dialogue «Shangri-la» en Afrique de l'Ouest**, qui porterait sur le thème de la lutte contre les trafics de drogue et qui réunirait notamment les pays des deux rives de l'Atlantique.

3. L'Algérie, un partenaire incontournable pour assurer la sécurité au Sahel

Nous l'avons déjà dit dans notre rapport d'étape du mois d'avril, et nous le répétons après nous en être longuement entretenus, début juin, avec les plus hautes autorités gouvernementales algériennes¹ : **l'Algérie est un partenaire incontournable pour assurer la sécurité au Sahel.**

La résolution de la situation sécuritaire de la région ne peut être pensée sans la nécessaire association de l'Algérie, qui a payé un lourd tribut au terrorisme et qui est le seul grand pays de la bande saharo-sahélienne disposant d'une armée forte et d'une expérience éprouvante de la lutte contre le terrorisme.

Il est illusoire, ne serait-ce que pour des raisons géographiques, de penser qu'on pourra se passer de l'Algérie.

Reste à savoir ce qu'on peut aujourd'hui attendre de ce partenaire avec lequel le Président de la République en visite à Alger le 20 décembre 2012 a souhaité ouvrir une nouvelle page de notre histoire : c'est précisément ce dont nous sommes allés discuter à Alger, convaincus que nous sommes que nous avons, avec l'Algérie, des intérêts et des objectifs communs².

a) Une expérience irremplaçable de la lutte contre le terrorisme

D'abord, on ne peut ignorer **la continuité géographique et humaine et la fluidité des déplacements** entre l'Algérie, le Nord du Mali, le Nord Niger ou l'Ouest libyen, dans une région où les frontières (intangibles et reconnues comme telles non seulement par la France et les Nations unies mais aussi, rappelons-le, par l'Union africaine) sont souvent décrites comme artificielles et sont, en tous cas, poreuses.

Il est évident ensuite qu'après la « *décennie noire* » qui a fait en Algérie des **centaines de milliers de morts**, que les **services algériens** connaissent particulièrement bien les terroristes et le Nord du Mali, le GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) algérien, issu, en 1998, des Groupes islamiques armés (GIA), en ayant fait sa base arrière durant « *les*

¹ Voir la liste des personnes rencontrées en annexe du présent rapport

² Titre de l'interview de Jean-Pierre Chevènement dans *El Watan* du 6 juin 2013, consultable sur <http://www.politique-actu.com/elu/algerie-nous-avons-interets-objectifs-communs-avec-algerie-chevenement/765062/>

années de plomb ». Mokhtar Bel Mokhtar était l'ancien « émir » de la zone sud du GSPC (qui couvrait le Sud algérien, avant d'être étendue aux pays du Sahel). L'arrivée d'Abdelmalek Droukdel à la tête du GSPC a été marquée par l'adoption du mode opératoire d'Al-Qaïda, désormais maison mère, sur le sol algérien¹ : les attaques-suicides contre des objectifs gouvernementaux et contre des intérêts étrangers et, surtout, les prises d'otages, moyen d'obtenir de juteuses rançons qui deviennent progressivement le cœur du financement de l'organisation.

AQMI n'a fait à cet égard, avant que sa branche sahélienne ne s'autonomise, que reprendre la zone du Sud du GSPC, et la transformer progressivement en une profondeur stratégique à la frontière de l'Algérie et un axe de développement prioritaire, à la faveur de la faiblesse de l'État malien.

AQMI est d'ailleurs demeurée une organisation fondamentalement algérienne, au moins dans son encadrement (Abou Zeid et Mokhtar Bel Mokhtar, notamment, étaient ou sont Algériens).

Tous ces faits, bien connus, méritent d'être rappelés à l'appui de l'affirmation suivant laquelle nous poursuivons, avec l'Algérie, le même objectif de long terme.

On le sait, nous l'avons déjà rappelé pour le réfuter, il existe une thèse, développée dans certains milieux, d'une **instrumentalisation**, voire d'une **manipulation** des rébellions touarègues (voire des groupes terroristes eux-mêmes) par Alger. L'Algérie chercherait à refouler AQMI au-delà de son sud, voire à y gêner l'influence française.

Cette thèse, qui pourrait bien témoigner d'une fixation dépassée sur l'Algérie, semble ignorer que, malgré d'indéniables succès contre les *katibats* de Kabylie et de l'Algérois, en particulier dans les maquis de la Wilaya de Boumerdès, **l'Algérie reste aux prises avec le terrorisme, chaque semaine ou presque étant émaillée d'incidents. AQMI et le MUJAO demeurent, aujourd'hui encore, le premier ennemi des Algériens. L'estimation du nombre de terroristes sur le territoire algérien serait d'environ 400², dont 150 actifs.**

Nos entretiens avec les responsables algériens ont été très clairs sur leur détermination pour lutter sans faille contre le terrorisme.

Le dialogue entre l'Algérie et la France doit aujourd'hui s'approfondir, dans la confiance réciproque.

Nous avons, avec l'Algérie, le même ennemi, un ennemi que le pays connaît particulièrement bien, pour avoir lutté et pour lutter encore contre lui, sur son propre sol : les terroristes.

¹ Source : entretiens menés par les rapporteurs, en particulier avec M Dominique Thomas, EHESS

² Entretiens à Alger, sources sécuritaires

N'oublions pas non plus que des **ressortissants algériens** sont toujours détenus en **otages** (affaire des Consuls algériens de Gao, pris en otage par le MUJAO).

Nous avons, aussi, un intérêt commun avec l'Algérie, celui de la **sécurisation de ses frontières, notamment orientale (Libye)** : Alger aurait déployé entre 5 et 6 000 hommes pour tenter de contrôler cet espace prisé des trafiquants et terroristes (en particulier la passe d'Anai, à l'Est de Djanet).

Plusieurs représentants du Gouvernement algérien nous ont spontanément fait part de leur préoccupation insistante à ce sujet.

L'Algérie a également fait montre de sa disponibilité à **assurer la formation des forces de sécurité maliennes, autant que des forces de sécurité libyennes** (au cours de l'entretien avec le Premier ministre algérien, ce dernier a en particulier indiqué que l'école des officiers de Ouargla avait été ouverte aux officiers libyens). Participant au processus de Ghadamès (cf. ci-dessus), l'Algérie souffre, également, de l'instabilité des interlocuteurs en Libye pour mettre en œuvre sa coopération.

b) Une nouvelle page à écrire dans nos relations avec l'Algérie

Le Président de la République l'a affirmé en décembre dernier lors de sa visite d'État en Algérie, nous sommes à l'aube d'écrire une nouvelle page de nos relations avec l'Algérie.

En matière de sécurité, deux éléments viennent expliquer que l'espace pour l'approfondissement de nos relations n'ait jamais été aussi ouvert.

D'abord, étant réfractaire par nature, ce qui est compréhensible, à une intervention armée à ses portes, **Alger a longtemps parié sur une solution politique au conflit malien**, poussant la négociation entre le MNLA et des éléments d'Ansar Dine, comme l'a révélé l'épisode des éphémères « *Accords d'Alger* » de décembre 2012 -aussitôt dénoncés par le chef d'Ansar Dine Iyad Ag Ghali-. Or, l'implication d'Ansar Dine dans l'attaque sur Sévaré-Mopti, aux côtés d'AQMI et MUJAO, le 11 janvier dernier, a mis un terme à la démarche qui consistait à entraîner ce groupe dans la logique du dialogue et à le détacher des entités terroristes et criminelles. Elle a confirmé la porosité –ou en tous cas les alliances passées- entre ces différents groupes. **La question de savoir si Iyad Ag Ghali aurait pu être retourné ne se pose plus. Le fait est qu'il ne l'a pas été, et que l'option d'un règlement politique a fait long feu.**

La partie algérienne, dans son effort de médiation pour promouvoir une solution politique, qui eût été souhaitable si elle avait été possible, a peut-être surestimé sa capacité à influencer sur les logiques de ces groupes ; **elle en a toutefois pris acte immédiatement après le lancement de Serval, en apportant une aide matérielle au déroulement de l'opération.**

L'attaque de Tigentourine, près d'In Amenas, opération préparée de longue date par Mokhtar Bel Mokhtar, qui a frappé au cœur des intérêts gaziers algériens, a naturellement été le deuxième facteur et **un tournant tout à fait décisif pour conforter non seulement la détermination des autorités algériennes mais aussi les évolutions positives déjà perceptibles de l'opinion publique algérienne.**

Dans la lutte contre le terrorisme, Alger se tient résolument à nos côtés.

De fait, l'Algérie a œuvré très concrètement d'au moins quatre façons pour faciliter le déroulement de l'opération Serval :

- **par l'autorisation de survol de son territoire par des avions français ;**

- **par la « fermeture » de sa très vaste frontière, et notamment celle avec le Nord Mali (renforcement des contrôles, déploiement d'effectifs supplémentaires...) qui a privé les groupes terroristes d'une bonne partie de leur approvisionnement logistique ;**

- **par la livraison de carburant aux forces de Serval ;**

- **par l'identification du corps d'Abou Zeid.**

Nous sommes convaincus qu'il nous faut saisir l'occasion de la page qui se tourne aujourd'hui dans nos relations avec l'Algérie pour faire avancer la réflexion sur les moyens d'assurer la sécurité au Sahel. La France n'a pas vocation à rester au Mali ; il faut développer la coopération avec nos partenaires algériens que la géographie fait voisins du Mali.

En particulier, le dialogue à haut niveau doit se poursuivre et doit servir à ouvrir des opportunités de renforcement de la collaboration entre nos services chargés de la lutte contre le terrorisme.

c) Un facteur potentiel de stabilisation du Sahel, dans les limites autorisées par la Constitution algérienne

L'Algérie, membre de l'Union africaine, dont elle apporte une part non négligeable du financement, est certainement un état central pour la stabilisation de la région sahélienne, qui est depuis toujours sa profondeur stratégique.

Soyons lucides : qui d'autre peut, dans la région, prendre la tête d'une coopération de sécurité renforcée ?

Forte de sa légitimité historique, l'armée nationale populaire algérienne, armée de conscription, est forte, au total, de près de 300 000 hommes, voire d'un demi-million d'hommes en intégrant les groupes de légitime défense et les gardes communaux. Avec 170 000 hommes dans les forces terrestres, 21 000 dans les forces navales et 14 000 dans les forces aériennes (et un volume de forces spéciales évalué à

près de 30 000 hommes), la défense représente le premier poste budgétaire en Algérie (15% du budget, près de 5% du PIB).

D'après les entretiens avec les responsables militaires à Alger, aujourd'hui l'Algérie mobilise 35 000 hommes à ses frontières (6 000 km, sur 7 frontières désertiques) pour assurer la sécurité.

Le rôle militaire de l'Algérie doit cependant s'entendre dans certaines limites, posées notamment par sa **Constitution** (qui prohibe toute intervention armée à l'extérieur des frontières), qu'il faut **comprendre et respecter**.

Si l'Algérie ne pourra pas tout faire pour assurer la sécurité au Sahel, cela ne veut pas dire qu'elle ne peut pas apporter une contribution décisive. C'est pourquoi il est indispensable de maintenir une concertation régulière et à haut niveau entre nos deux pays sur les dossiers sahéliens.

Au cours d'entretiens –fructueux- à Alger, vos rapporteurs ont tenté de dessiner les contours de cette coopération, pour mieux répondre aux questions : que peut-on demander à l'Algérie ? Quelle contribution est-elle disposée à fournir ?

Ces entretiens ont confirmé une assez large convergence d'analyse de la situation, s'agissant à la fois de l'évolution de la situation sur le terrain, de l'opportunité de passage à l'opération de maintien de la paix de l'ONU ou des modalités du processus politique malien à venir.

La phase militaire, pour laquelle ils avaient une réticence initiale compte tenu notamment des modalités de sa planification (intervention des forces de la CEDEAO), **tous les membres du gouvernement algérien rencontrés l'ont finalement considérée comme nécessaire voire salutaire**, tout en relevant naturellement ses limites intrinsèques (les groupes armés vont se reconstituer).

« *Serval était fondamentalement nécessaire et utile* » nous a ainsi déclaré le Premier ministre algérien, le 4 juin 2013.

Les Algériens nous ont semblé disposés à **retrouver un rôle plus actif dans le processus politique de résolution de la crise malienne**. Ils ont **évidemment gardé** des contacts avec les communautés du Nord Mali (une réunion des représentants des sociétés civiles du Mali s'est d'ailleurs déroulée à Alger mi-juin). Ils entretiennent un dialogue soutenu avec leurs voisins sahéliens (réunion ministérielle réunissant le Mali, la Mauritanie, le Niger et l'Algérie le 28 juin 2013) . L'action des Algériens pour rapprocher les parties ne peut que recouper notre souci. Notre intérêt est d'agir de concert, aussi en raison de leur attachement pour l'Union africaine et de leur position centrale en son sein.

L'Algérie est également disposée à **coopérer avec ses voisins en matière de formation des forces armées** (le ministre de la défense nous a ainsi rappelé que 17 formateurs algériens étaient présents à Tessalit en

janvier 2012 pour former les forces armées maliennes, et qu'ils ont dû être évacués lorsque les incidents ont débuté au Mali).

L'Algérie est, enfin, un allié de taille pour consolider le contrôle des frontières au cœur de l'espace régional sahélien. Ce n'est pas rien, et il faut aujourd'hui exploiter la disponibilité et la réceptivité des autorités algériennes.

Pour le reste, il faut comprendre qu'Alger **n'entend pas se mettre trop directement en avant**, compte tenu de la sensibilité de son opinion publique à cette question, et du risque terroriste rémanent sur son territoire. Il faut aussi tenir compte des limites inhérentes à un **système constitutionnel** qui prohibe toute intervention en dehors des frontières algériennes. Il faut, enfin, prendre en compte les résonances possibles que peut avoir en Algérie le problème du Nord Mali, compte tenu de la proximité, qu'il ne faut pas exagérer, du fait des différences de développement, entre les Touaregs maliens et leurs « cousins » algériens.

La relation entre l'Algérie et le Maroc est naturellement un des facteurs-clé de la difficile équation sahélienne. On peut estimer que tous les conflits non réglés alimentent forcément l'instabilité et le terrorisme dans le Sahel.

Notons donc, pour finir, que le **Maroc** s'est montré, dans la gestion de la crise sahélienne, un allié fiable pour la France, notamment par le soutien qu'il a manifesté au sein du Conseil de sécurité des Nations unies lors de l'examen des différentes résolutions. Rabat présidait le Conseil de sécurité de l'ONU lors du vote de la résolution 2085 autorisant l'envoi d'une force internationale au Mali. Le rôle du royaume chérifien est indéniablement positif depuis le début de la crise au Mali. Relevons d'ailleurs que le Maroc a autorisé très rapidement le survol de son territoire par les avions de l'armée française.

A l'heure où Christopher Ross, l'émissaire de l'ONU, vient d'achever une tournée en Afrique du Nord, on ne peut que noter que la situation dans la région du Sahel rend plus que jamais urgent le règlement de la question du Sahara Occidental. D'ailleurs, plus largement, le groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, co-présidé par Mme Josette DURRIEU et M. Christian CAMBON, et centré sur le sujet : « *Rive sud de la Méditerranée : une zone de prospérité à construire* » s'attachera sans aucun doute, dans un contexte renouvelé, à prendre toute la mesure de **l'extraordinaire potentiel de développement mutuel** entre les pays riverains de la Méditerranée.

C. UNE PRÉSENCE MILITAIRE FRANÇAISE EN AFRIQUE D'ABORD AU SERVICE DES AFRICAINS

1. Des points d'appuis irremplaçables pour protéger nos intérêts de sécurité, qui sont aussi ceux des Africains et des Européens

a) Une présence qui conditionne réactivité, proportionnalité et autonomie de la réaction

Nous voulons souligner la pertinence, pour la défense de nos intérêts y compris de sécurité, qui sont aussi ceux de l'Europe, aussi bien que pour préserver la libre disposition d'eux-mêmes des peuples des États sahéliens, d'avoir un dispositif pré positionné en Afrique.

Ces points d'appui nous confèrent 2 atouts majeurs :

- une **position unique** en Afrique, qui nous confère un atout incontestable aux yeux de nos partenaires dans les relations internationales, que ce soit avec les organisations africaines régionales ou continentales, mais également avec nos partenaires bilatéraux, (États-Unis, Canada, Royaume-Uni) et au sein des organisations comme l'ONU ou l'Union Européenne. Militairement, la France est crédible en Afrique et notamment en Afrique de l'Ouest dès lors qu'il s'agit de défendre la liberté des peuples ; la France est écoutée, la France est attendue.

- cette présence militaire nous donne, si les États concernés en formulent la demande, une **liberté d'action politique** avec des forces aguerries et acclimatées, immédiatement déployables, à proximité des foyers de crise.

Les 5 piliers du dispositif militaire français en Afrique

1) le réseau des attachés de défense (29 attachés de défense et 22 attachés de défense non-résidents, qui nous permet d'être présents dans 54 États africains) ;

2) le dispositif de coopération de la DCSD (une centaine de coopérants = formation de l'ordre de 50 000 hommes chaque année) ;

3) les accords de défense et de coopération (8 accords de partenariat de défense (Cameroun, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal, Togo) et 16 accords de coopération) ;

4) le dispositif des forces de présence et des forces de souveraineté (la Réunion) ;

5) une partie de nos déploiements en OPEX.

Il nous apparaîtrait dangereux de céder à ce que nous appelons la « *tentation du hors sol* », (qui résulterait, en fait, de contraintes budgétaires) et qui consisterait à considérer que des **capacités de transport stratégiques** rendraient désormais caduque la nécessité de disposer d'une empreinte au sol à proximité des zones de crise, et particulièrement au Sahel et en Afrique de l'Ouest.

Cela pour plusieurs raisons :

D'abord, **plus la réponse militaire est rapide**, plus elle est efficace et surtout **proportionnée**. Plus l'intervention tarde, plus son niveau de violence (et son coût) sont élevés. C'est la fameuse image du départ d'incendie, qu'on peut arrêter en jetant un verre d'eau si l'on est à côté, mais qui nécessitera de lourds moyens si on laisse le feu s'étendre.

Ensuite, seule la présence sur zone dans la durée permet la **connaissance fine des hommes et du terrain** propre à garantir le succès de l'action et, là encore, sa juste proportionnalité dans les moyens engagés. Si les forces françaises ont en la matière une véritable expertise, c'est naturellement en raison de l'excellente formation de leurs officiers mais aussi de leur connaissance des sociétés du continent africain, de leurs histoires et de leurs cultures, que leur confère cette proximité du terrain. Disposer de troupes **aguerries et acclimatées** est un atout irremplaçable. **À cet égard, vos rapporteurs saluent, outre l'habileté de la manœuvre et le courage de leur engagement, la modération du feu dont ont su faire preuve nos forces lors de l'opération Serval, qui a caractérisé un style de combat « à la française¹ » qui a fait l'admiration de nos partenaires.**

Le vieil adage suivant lequel toute guerre commence et se termine au sol conserve à notre sens toute sa réalité, même si le risque de l'enlèvement doit être toujours pesé et circonscrit : les stratégies contre-insurrectionnelles doivent être laissées aux forces autochtones autant que possible. Le scénario décrit comme celui du « *pas vu pas pris* », d'une intervention exclusivement aérienne, qui minimise l'exposition au sol et le risque de pertes difficilement supportables pour des opinions publiques « *fatiguées* » des interventions extérieures, n'est sans doute approprié qu'à certaines situations bien particulières et ne saurait être considéré comme le schéma général de toutes les interventions futures.

Enfin, la première mission d'une armée est de protéger nos concitoyens ; ils sont nombreux dans la région, nous l'avons déjà dit.

Serval a montré que la France avait besoin de ses points d'appui en Afrique, besoin d'une empreinte au sol. Nous estimons donc qu'une présence pré positionnée en Afrique de l'Ouest, avec l'accord des États concernés, reste indispensable, en complément du dispositif d'alerte Guépard qui montré toute sa pertinence, et que **cette présence doit avoir suffisamment d'épaisseur pour permettre, le cas échéant, d'entrer en premier.**

Même si c'est toujours dans le cadre de la légalité internationale, et le plus souvent possible avec nos alliés, (internationaux, dans le cadre de l'ONU, européens, ou régionaux), nous devons aussi être capables d'agir, au Sahel, **seuls**, en totale autonomie, et ce d'autant plus que nous sommes

¹ D'après les termes employés par le général Vincent Desportes lors de son audition par vos rapporteurs

confrontés à la situation qui résulte du « pivotement » stratégique américain vers l'Asie¹, à la contraction généralisée des budgets de défense en Europe et à la faiblesse de la réponse des autres Européens face aux crises qui secouent la région.

Serval rompt de ce point de vue la logique des précédents engagements, effectués en coalition derrière les États-Unis, comme l'Afghanistan, et marque le retour à une autonomie de décision, qui nécessite une autonomie de moyens. À cet égard, la question des **trous capacitaires** de nos forces (transport, ravitaillement, observation...) ayant déjà été largement débattue, nous n'y revenons ici que pour souligner **sa souveraine importance**.

b) Passer d'un réseau hérité des interventions passées à l'affirmation assumée d'une protection des intérêts de sécurité de la France, des États du champ et des pays européens eux-mêmes

La présence militaire française en Afrique est aujourd'hui **peu lisible** car elle **se décompose artificiellement**, pour des raisons historiques et budgétaires, en plusieurs sous-catégories qui empêchent d'avoir une vision globale, alors même que, dans les faits, notre dispositif est souple et que nos « points d'appui » interagissent très étroitement, les uns comme les autres étant en mesure de détacher des moyens au profit d'une autre zone, en fonction de la localisation et de l'intensité d'une crise :

- Tchad pour la RCA et le Mali,
- Gabon pour la RCA,
- Serval qui a ponctuellement détaché des moyens dans le cadre de la prise en otage du pétrolier Adour dans le golfe de Guinée.

Un des critères de notre dispositif militaire en Afrique est bien sa flexibilité et sa capacité à transférer ses capacités d'un endroit à l'autre de notre zone d'intérêt.

On ne peut donc qu'être frappé du décalage entre la présentation qui est parfois faite de notre dispositif par certains commentateurs et sa grande cohérence opérationnelle.

En Afrique, notre dispositif militaire, de 10 000 hommes environ (sans la Réunion et Mayotte), combine en effet aujourd'hui :

- des forces de **souveraineté** (La Réunion-Mayotte : les forces armées en zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) représentent environ 1 900 militaires des trois armées) ;

¹ Rappelons que les États-Unis ont apporté un soutien précieux à l'opération Serval qui est détaillé dans le rapport « Mali : comment gagner la paix », de même que, dans un cadre bilatéral, certains États membres de l'Union européenne, ou encore le Canada.

- des forces de **présence permanente** (3 000 environ) qui ont deux statuts distincts : les Forces françaises au Gabon, environ 900 militaires à Libreville, dont 450 permanents, et les Forces françaises stationnées à Djibouti, contingent français numériquement le plus important en Afrique, avec 1 900 militaires, dont 1 400 permanents, qui sont les bases prépositionnées prévues par le Livre blanc de 2008 ; et les Éléments français au Sénégal¹, à Dakar, autour d'un « pôle opérationnel de coopération à vocation régional » de 350 militaires, dont environ 260 permanents ;

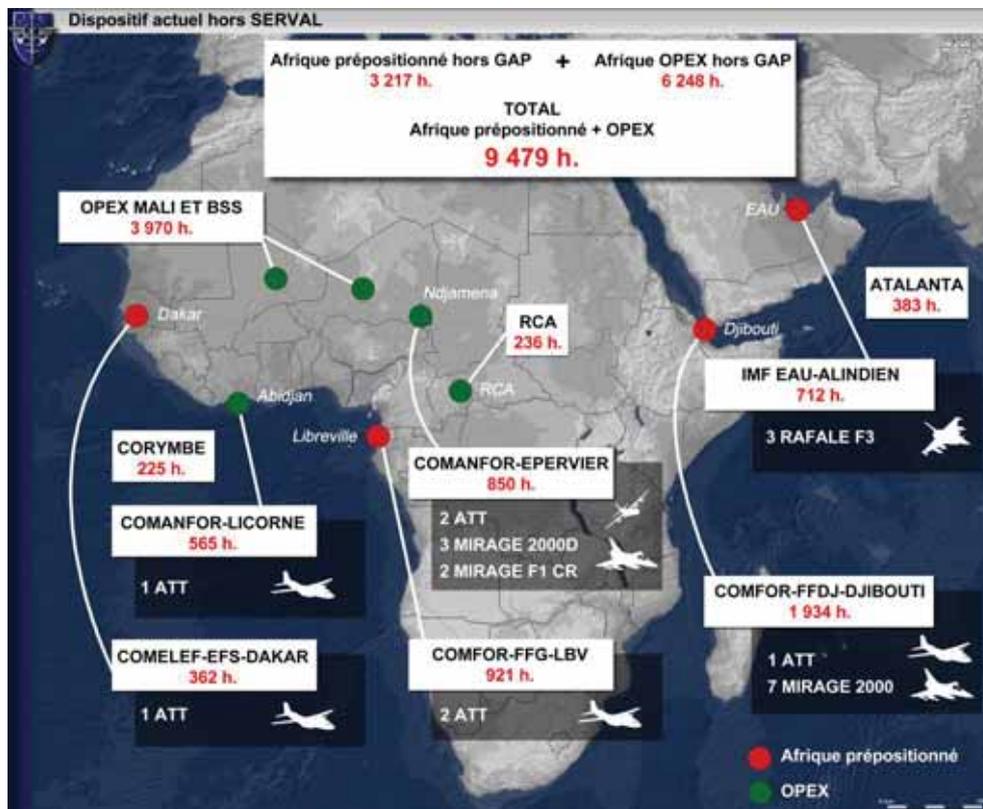
- et des **opérations extérieures** (OPEX), résultant d'opérations « temporaires », pour un total de 6 000 hommes environ (4 200 pour le Mali, 1 000 au Tchad (Épervier) et 1 000 autres entre la Côte d'Ivoire (Licorne et Onuci), la République Centre Africaine, et les dispositifs de lutte contre la piraterie Atalante et Corymbe).

Il faut y ajouter les Forces françaises aux Émirats Arabes Unis, sur la péninsule arabe (700 hommes environ), dans le cadre d'un accord intergouvernemental avec ce pays créant une implantation militaire française permanente.

Sur le plan budgétaire, le coût annuel des forces prépositionnées est de l'ordre de **400 millions d'euros**, celui des OPEX (budgété à 630 millions d'euros en 2013) variant, suivant les années, **entre 800 millions et un milliard d'euros** (comme ce fut le cas en 2011 et comme cela sera vraisemblablement le cas en 2013 compte tenu de Serval, dont le coût de 400 millions d'euros aujourd'hui, pourrait s'élever à 550 ou 600 millions d'euros sur l'année).

¹ A noter que les EFS n'étaient pas listés par le livre blanc de 2008 comme une base prépositionnée en tant que telle, seuls Libreville et Djibouti ayant ce statut

Carte n° 15 : Présence militaire en Afrique (prépositionnement et OPEX)



Source : état-major des armées

Ces différences de statut, auxquelles correspondent aussi des différences de mode de financement (les OPEX ayant un mode de financement particulier) sont le résultat de l'histoire mais nuisent un peu, aujourd'hui, il faut bien le dire, à la compréhension globale et à la lisibilité de notre dispositif.

La réalité, c'est que rien n'aurait été possible au Mali sans « Licorne » (450 personnes), sans « Épervier » (950 militaires), sans « Sabre » (forces spéciales). Aucun de ces dispositifs ne figure pourtant expressément au rang des bases prépositionnées du Livre blanc de 2008, qui ne prévoyait qu'une base par façade maritime africaine.

Prenons l'exemple du Tchad, échelon aérien lourd dans notre dispositif militaire en Afrique, qui est bien souvent présenté comme la rémanence d'une ancienne OPEX (remontant à 1986 pour Épervier, mais aux années 1970 pour la première intervention française sur le sol tchadien) ce qu'il est en effet sur le plan budgétaire. N'est-il pas plus pertinent aujourd'hui de le considérer comme **un point névralgique pour la défense de nos intérêts de sécurité**, à l'heure où le sud Libyen se fragilise et où les connexions se densifient entre les terrorismes, du Nord Sahel à la Corne de l'Afrique, du Maghreb à l'Afrique sub-saharienne ?

N'est-il pas un pivot tout à fait central au cœur de la bande sahélo saharienne ?

Cette catégorisation éclatée prête donc le flanc à la critique et nourrit l'idée (fausse) que nos points d'appui en Afrique seraient un **réseau hérité**, centré sur le passé, alors que c'est au contraire **une présence justifiée par la montée des menaces concernant notre sécurité et celle des Etats alliés, et en particulier :**

- 1- **la bande sahélo-saharienne**, en raison d'un terrorisme qui s'en prend clairement à nos intérêts ;
- 2- Le **centre Niger**, en raison de l'uranium qui en est extrait et qui couvre notamment 30% de nos besoins civils ;
- 3- **Les flux maritimes qui partent du Golfe de Guinée et approvisionnent notre économie** : y transitent 30% de nos besoins en énergie fossile. Les autoroutes de la drogue en provenance d'Amérique latine y approvisionnent le marché français (46% des saisies de drogue en France en 2012 provenaient d'Afrique) ;
- 4- **L'Afrique de l'Ouest et le Maghreb**, en raison de la densité de la communauté française : la majorité des 200 000 Français en Afrique y est concentrée. Au cours des **5 dernières années**, les militaires français ont procédé à une évacuation ou préparé une évacuation de nos ressortissants une dizaine de fois. C'est aussi la région dont la plupart des communautés immigrées en France sont originaires et où elles ont conservé des liens ;
- 5- **Enfin, le golfe arabo-persique**, en raison des accords de défense que nous avons avec 3 pays de la péninsule arabique.

Recommandation : Sans doute serait-il souhaitable de **mettre un peu de clarté dans les concepts s'agissant de nos « points d'appui » en Afrique** (forces de souveraineté, forces pré positionnées, OPEX), pour se conformer à la réalité des intérêts dont nous assurons la défense et briser l'image (fausse) d'un réseau hérité des interventions passées.

2. Un pilotage politique de notre dispositif militaire en Afrique est nécessaire et doit reposer sur des principes clairs

a) Un pilotage politique de haut niveau est nécessaire

Pour fixer les grandes lignes de notre présence militaire en Afrique, un pilotage politique de haut niveau est évidemment nécessaire. Alors que les deux concepts qui définissent l'horizon de notre présence sur le continent (africanisation, européanisation) n'ont pas montré, à ce jour du moins, leur pertinence, et **même si la perspective doit en être maintenue**, il nous revient de faire des choix politiques clairs, faute de quoi la contrainte budgétaire ne manquera pas de dicter des évolutions « au fil de l'eau ».

Notre dispositif militaire en Afrique ne sera efficace que s'il est souhaité et accepté par les Africains. Ceci suppose de définir nos objectifs au niveau stratégique, de les inscrire, en liaison avec les États concernés, dans une démarche d'approche globale (gouvernance – sécurité – développement) et de nous assurer de la coordination de l'action de l'ensemble des acteurs concernés. **Une clarification apparaît à ce jour nécessaire, que ne pouvait peut être pas opérer le Livre blanc.**

(1) Les deux paradigmes de notre présence militaire en Afrique (européanisation - africanisation) n'ont, pour le moment, pas montré leur pertinence

La **doctrine militaire française en Afrique**¹ s'appuie sur un profond renouvellement des modalités d'intervention sur un continent qui a vu, depuis les indépendances, les forces françaises intervenir une trentaine de fois.

Refusant la position d'un gendarme obligé de l'Afrique, sans pour autant s'interdire d'intervenir lorsque les intérêts français majeurs sont en jeu, la France cherche à s'appuyer désormais systématiquement, dans le cadre de la légalité internationale exprimée par les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, sur les organisations régionales africaines, et inscrit de plus en plus souvent son action dans un cadre multilatéral.

La reformulation de la politique de sécurité en Afrique, dans la foulée de la création de l'Union africaine et de la conceptualisation par les Africains d'une architecture de sécurité reposant sur des échelons régionaux (la CEDEAO en Afrique de l'Ouest), a donc avant tout consisté à **africaniser** et si possible à **européaniser** notre mode d'action, pour le faire sortir d'un tête-à-tête politiquement et économiquement coûteux avec des pays devenus indépendants depuis 1960.

Dès 1997, le concept RECAMP (rétablissement des capacités africaines de maintien de la paix), formulé par le Gouvernement français, transpose la vision française des enjeux de paix et de sécurité sur le continent africain. Articulé autour d'actions de formation, d'entraînement et de soutien à l'engagement opérationnel des contingents africains, il s'appuyait, à l'origine, sur la structure des organisations sous régionales pour développer un dialogue adapté et des cycles d'exercices ayant pour ambition de rythmer la montée en puissance des capacités collectives africaines.

En 2004, le concept RECAMP est révisé en profondeur à la suite de la création de l'Union africaine (UA). Trois ans plus tard, l'Union européenne (UE) définit à Lisbonne un projet de partenariat stratégique avec l'UA, prenant en compte l'émergence d'un échelon continental africain de prévention et de gestion des crises. La France transfère alors la gestion de la dimension continentale du programme RECAMP à l'UE, interlocuteur naturel de l'UA en matière de paix et de sécurité, dans ce qui devient le programme EURO CAMP.

¹ Voir à cet égard les deux rapports d'information de la commission sur le sujet : « [La politique africaine de la France](#) », M Josselin de Rohan, n°324, 2010-2011 et « [La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?](#) » n° 450, juillet 2006, MM. Dulait, Hue, Pozzo Di Borgo et Boulaud

Cette nouvelle posture est réaffirmée dans le **discours du Cap** du 28 février 2008 dans lequel le Président de la République annonçait que les **accords de défense seraient systématiquement renégociés** avec les pays partenaires et feraient l'objet d'une **transparence totale, ne comportant plus de clause secrète**. Ce discours fixe aussi pour objectif prioritaire à la présence militaire française en Afrique **l'aide apportée à bâtir un dispositif de sécurité collective**, en particulier avec la mise en place des « *forces en attente* » de l'Union africaine. Au-delà de cet objectif il affirme que « *la France n'a pas vocation à maintenir indéfiniment des forces armées en Afrique* », ouvrant la voie au rétrécissement, programmé par le Livre blanc de 2008, des forces stationnées sur le continent africain.

Quatre axes ont ainsi été tracés : **réduction** de la présence militaire française permanente en Afrique, priorité au renforcement des **capacités africaines, renégociation** des accords de défense, appui sur un cadre **multilatéral**. Mais ces principes doivent s'adapter avec pragmatisme aux situations créées par l'urgence, ainsi au Mali en janvier 2013.

(2) Les forces pré positionnées en Afrique, un rétrécissement programmé dans le Livre blanc de 2008, un « angle mort » du Livre blanc de 2013

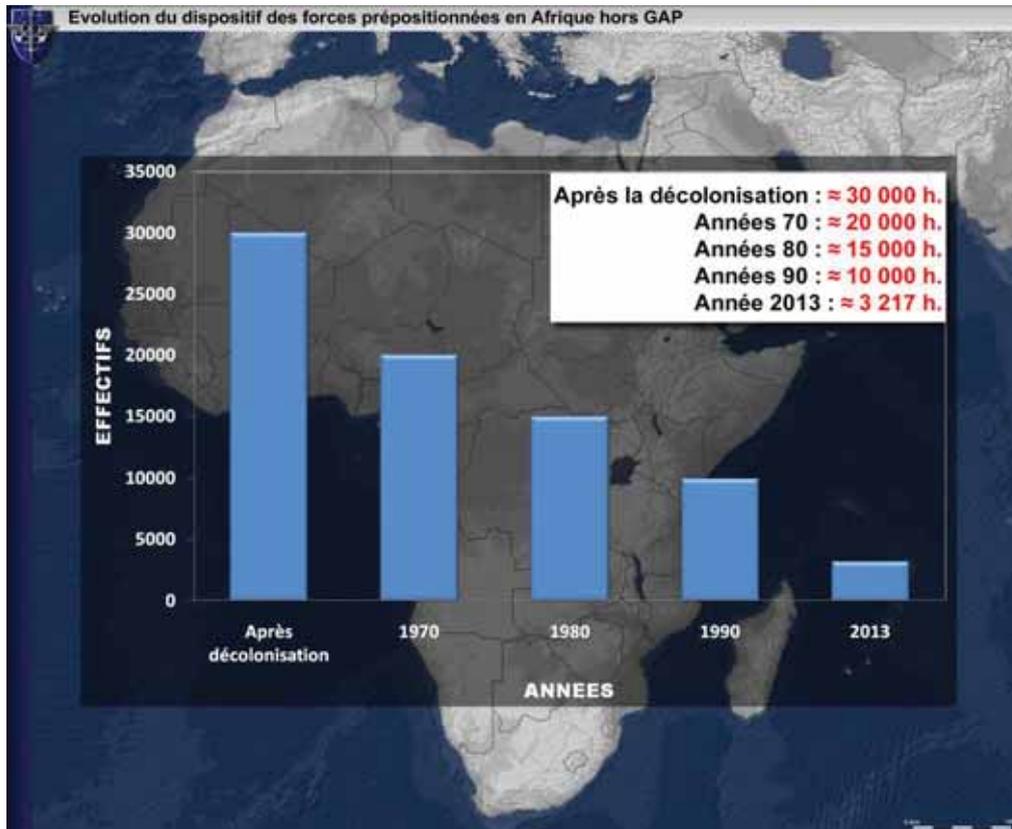
Le Livre blanc de 2008 programmait un **rétrécissement de la présence militaire en Afrique**, qui n'a pas totalement été mis en œuvre et qui n'aurait d'ailleurs pas permis, s'il avait été mené à terme, d'intervenir au Mali dans les mêmes conditions.

En 2008, il était en effet affirmé que « *La France n'a pas vocation à être militairement présente en permanence sur les mêmes bases. (...) La France procédera donc à la conversion progressive de ses implantations anciennes en Afrique, en réorganisant ses moyens autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d'instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du continent, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne.* ». Ne devaient donc être conservés que le Gabon et Djibouti, avec une allusion sans doute au Tchad via la mention de la zone sahélienne.

La création, en marge du Livre blanc, de la **base des Émirats Arabes Unis**, ainsi que le maintien, vu les circonstances, **d'opérations plus anciennes** n'ont pourtant pas empêché le mouvement de décrue significative de se poursuivre.

De fait, les forces stationnées en Afrique ont continûment diminué, sans doute **plus sous l'effet de la contrainte budgétaire qui se resserrait que de choix politiques clairement formulés**. Sur le continent africain, les effectifs des forces françaises s'élevaient à environ 30 000 hommes après les indépendances, à 20 000 dans les années 1970, à 15 000 dans les années 1980, à 10 000 dans les années 1990. Elles s'élèvent à environ 3 000 aujourd'hui (hors OPEX). La décrue a été effective depuis le Livre blanc de 2008, elle a notamment porté sur les Éléments français au Sénégal, avec le repli des forces françaises au Cap Vert.

Graphique n° 16 : Évolution des forces prépositionnées en Afrique



Source : état-major des armées

Le Livre blanc de 2013 ne mentionne que presque incidemment les points d'appui en Afrique, indiquant juste sur le fait que, pour ses interventions, « *La France pourra s'appuyer sur des déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes, sur la base des Émirats arabes unis et sur plusieurs implantations en Afrique, dont l'articulation sera adaptée, afin de disposer de capacités réactives et flexibles à même de s'accorder aux réalités et besoins à venir de ce continent et de notre sécurité.* ».

Le document n'avance aucun chiffre précis, non plus qu'il ne précise en quoi consistera la « ré articulation » des points d'appui en Afrique.

Le chef d'état-major des armées, l'Amiral GUILLAUD¹, commentait récemment en termes positifs cet état de fait : « *Le Livre blanc prend acte de cette nécessité de conserver plusieurs points d'appui en Afrique, sans indiquer combien, de façon à laisser assez de souplesse pour que nous puissions nous déployer aux endroits nécessaires.* »

Vos rapporteurs considèrent que cette absence de fixation d'un format et d'une articulation claire mériterait d'être corrigée par un engagement public, dans un contexte de déflation des moyens et des effectifs et d'attrition de la préparation opérationnelle.

¹ Audition devant l'assemblée nationale le 22 mai 2013

Les **déflations d'effectifs** à réaliser en application du nouveau Livre blanc sont en effet considérables. 24 000 postes seront supprimés en plus des 10 000 restants de la précédente loi de programmation, soit au total 34 000. En outre, 1 000 postes devront être libérés, pour permettre les créations jugées nécessaires dans certains secteurs à développer comme le renseignement ou la cyber défense.

Dans ce contexte, il aurait été judicieux et préférable que le Livre blanc trace des perspectives plus claires pour les points d'appui en Afrique et tire toutes les conséquences des événements récents, où ils ont montré leur caractère indispensable.

Nous tenons toutefois à souligner deux éléments positifs du Livre blanc qui viendront indirectement conforter (mais sans exclusive) nos points d'appui et nos opérations en Afrique. Le premier est **l'acquisition de drones de surveillance Reaper** (2 dans l'immédiat, sous réserve de l'approbation du Congrès américain, qui seront vraisemblablement positionnés à Niamey, sur un ensemble de 12 drones¹ à venir dans les 6 prochaines années), le deuxième est le renforcement des capacités des services de **renseignement** et des **forces spéciales**.

(3) Une attrition de la coopération structurelle en contradiction avec la volonté de développement de capacités africaines de sécurité

Une autre contradiction manifeste entre notre volonté politique affichée (faire émerger des capacités africaines de sécurité) et la réalité de notre action s'observe en matière de **coopération militaire structurelle**, dont les crédits sont en diminution constante.

Ses orientations sont certes aujourd'hui approuvées par les autorités politiques au niveau ministériel (comme par exemple les nouvelles orientations définies en 2011 autour de priorités géographiques et sectorielles) mais suivant des axes prioritaires d'action qui n'ont pas fait l'objet d'arbitrages en Conseil de défense depuis 2004².

Le précédent rapport décrivait la **dramatique attrition de ses moyens au cours du temps (laminés entre 2007 et 2010, ses crédits subiront de nouvelles coupes de 2013 à 2015)**, en termes tant de budget que de coopérants disponibles pour engager des actions pourtant essentielles : on perçoit tout de suite le bénéfice par exemple, que notre pays peut retirer de la formation d'un expert spécialiste de la fraude documentaire dans les pays d'immigration illégale vers la France, ou encore d'un expert spécialiste de la lutte contre les narcotrafics.

Or ce n'est plus aujourd'hui que de 345 coopérants (pour 149 pays partenaires) et 86 millions d'euros dont dispose cette coopération. **Le**

¹ Pour un montant de 670 millions d'euros

² Source : entretiens conduits par les rapporteurs

nombre de coopérations a été diminué par dix ces vingt-cinq dernières années.

Sans moyens, peut-on réellement attendre des résultats ?

Dans un contexte budgétaire de rareté des ressources, le pilotage et l'établissement de priorités est d'autant plus nécessaire.

b) Deux principes doivent guider nos décisions

(1) Premier principe : mieux coller à nos intérêts stratégiques

Nous l'avons dit, notre présence militaire en Afrique n'est pas l'héritage dépassé d'un passé révolu. Pour autant, elle pourrait être mieux centrée sur la protection de nos intérêts en matière de sécurité, et sur ceux des pays concernés quand ils en formulent la demande.

Nous avons déjà posé, dans notre précédent rapport, la plupart des questions qui devraient, à notre sens, être débattues :

- le **centre de gravité (Est-Ouest)** de nos points d'appuis est-il bien positionné ? Beaucoup d'effectifs sont aujourd'hui concentrés sur la Corne de l'Afrique et la péninsule arabe, alors que les communautés françaises vivent majoritairement en Afrique de l'Ouest, zone où la menace ne fait que s'aggraver ; de la même façon, le **centre de gravité nord-sud** paraît trop bas sur la façade ouest africaine ;

	Effectifs des forces françaises	Ressortissants inscrits	Observations
Sénégal	250 à 350	18 300	+ 5 000 Français non-inscrits + Environ 3 500 touristes/ semaine en saison haute + Proximité forte des zones de crise au Sahel
Gabon	900 env.	11 000	Base pré positionnée en Afrique de l'Ouest (Livre blanc 2008)

- la pertinence, à côté des bases à effectif important, de « **points d'appui** » plus légers, du type des Éléments français au Sénégal (250 à 350 hommes), semble démontrée. Faut-il aller, dans la région sahélienne, vers une politique de « **nénuphars** » s'appuyant notamment, outre le Mali (Serval prolongé), le Tchad (Épervier), échelon aérien lourd qui a montré toute sa pertinence, sur le Niger (opération Sabre et Malibéro des forces spéciales¹, drones...), sur le Burkina Faso, voire sur la Mauritanie ?

¹ Voir notamment http://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/niger-les-forces-speciales-protogeront-les-mines-d-uranium-d-areva-23-01-2013-1619466_53.php et http://www.marianne.net/blogsecretdefense/Que-fait-le-COS-dans-le-nord-du-Niger_a1002.html

- la véritable épopée logistique des troupes et des matériels français de l'opération Serval, depuis Dakar où ils ont été débarqués par le BPC *Dixmude* jusqu'au Nord Mali, a montré **l'importance des ports**, pendant que l'Afghanistan nous rappelait les coûts importants d'un désengagement logistique par voie aérienne. Faut-il rééquilibrer en conséquence nos effectifs, par exemple entre **Libreville** et **Dakar** ou **Abidjan** (qui cumule les avantages d'accès simultanés à un port en eaux profondes et à un aéroport) ?

À la réflexion, vos rapporteurs persévèrent dans l'idée que le **centre de gravité** de nos implantations militaires en Afrique mériterait d'être **repositionné** : aujourd'hui trop concentré au fond du golfe de Guinée où se trouve la majorité de nos forces (Gabon), il gagnerait à être remonté au Nord. Déséquilibré entre **la façade Ouest et la façade Est de l'Afrique** (où nous avons 12 avions, 2 groupements tactiques inter armés et 8 hélicoptères, en incluant nos capacités aux Émirats Arabes Unis), il gagnerait aussi à être rebasculé vers l'Afrique de l'Ouest, où sont nos intérêts les plus anciens, et d'abord nos ressortissants. Enfin, au vu notamment de l'expérience réussie des Éléments français du Sénégal, **un meilleur ratio** pourrait être trouvé entre forces d'action et unités de coopération et de formation.

Recommandation : déplacer vers le **Nord** et **l'Ouest** le centre de gravité de nos implantations militaires en Afrique, renforcer notre stratégie d'accès (**port**) et nous appuyer sur des échelons « légers » en **nénuphars** autour des zones de crise (bande sahélo-saharienne).

(2) Deuxième principe : appuyer par un dispositif global de présence la montée en puissance des architectures de sécurité régionales

La condition de l'acceptation par les Africains de la présence militaire française en Afrique, et donc de sa légitimité, est naturellement qu'elle contribue réellement à la montée en puissance des architectures de sécurité africaines. Une réflexion renouvelée s'impose en la matière : on ne peut à la fois vouloir la consolidation des capacités africaines et ne pas travailler à leur émergence. Ce point est essentiel.

Nous en sommes convaincus : il nous faut **mieux articuler** géographiquement, organiquement et politiquement, la présence militaire française avec les architectures de sécurité africaines, dont nous devons favoriser et accélérer l'émergence.

Lors du cinquantième anniversaire de l'Union Africaine à Addis Abeba le 25 mai dernier, dont il était le seul invité occidental, le Président de la République François Hollande affirmait : « *Je considère que ce sont les Africains qui doivent assurer eux-mêmes la sécurité de l'Afrique. Mais la France est prête à travailler avec les Africains, pour renforcer les capacités d'action, pour doter les armées africaines des moyens de répondre à toutes les agressions. (...) Nous définirons ensemble les formes de la meilleure coopération pour prévenir et traiter les conflits, et pour lutter partout contre le terrorisme.* »

Le Président sénégalais Macky SALL ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme¹ : « *Le moment est venu que les États-Unis soient à nos côtés, comme la France l'est, pour que l'Afrique se donne les moyens de réagir de façon autonome quand le besoin s'en fait sentir (...). Il n'est pas acceptable que nous appelions des soldats européens pour venir régler des problèmes sur notre territoire* ».

L'adosser à la montée en puissance des capacités africaines, c'est une condition décisive pour une bonne acceptation par les Africains de notre présence militaire en Afrique, la première étant évidemment l'expression de la volonté des États concernés.

Dans ce contexte, on pourrait imaginer la constitution de deux pôles de présence militaire française **spécifiquement dédiés à la coopération avec les organisations régionales (CEEAC² et CEDEAO)**, à, respectivement, Libreville (qui pourrait être redimensionné à la baisse, sur le format qui prévaut aujourd'hui pour les éléments français du Sénégal) et Dakar (qui pourrait être renforcé).

Recommandation : Mieux articuler la présence française avec les échelons régionaux des forces africaines, avec **deux pôles dédiés à la coopération** à respectivement Dakar (CEDEAO) et, sur le même format, à Libreville (CEEAC), afin **d'appuyer la montée en puissance des capacités africaines**.

(3) Tentative de redéfinition de la présence militaire française en Afrique

En appliquant les principes définis ci-dessus, vos rapporteurs ont tenté de faire émerger, au cours de leurs entretiens³ ce que pourrait être, demain, notre présence militaire en Afrique.

Cet exercice a pour seul objectif de lancer le débat, dans la perspective notamment du sommet de décembre consacré à la sécurité, et ne constitue pas une réflexion totalement aboutie. Il reste naturellement conditionné à l'accord des pays africains concernés, matérialisé par les accords de défense qui nous lient à eux.

Il ne faut pas réduire notre présence militaire en Afrique. Elle répond, nous l'avons dit, à l'intérêt des pays concernés et à un souci de sécurité qui déborde le cadre de nos intérêts stratégiques et intéresse aussi bien les pays du Magrheb et le l'Afrique de l'Ouest que les pays européens. La montée en puissance de capacités africaines reste notre objectif à long terme.

¹ Interview au journal *Le Monde* le 30 juin 2013

² Communauté économique des États d'Afrique centrale

³ Avec l'aide de responsables militaires qu'ils souhaitent ici remercier d'avoir contribué à nourrir leur réflexion

Nous avons besoin d'une vision de long terme reposant sur l'intérêt des pays africains aussi bien que sur les nôtres propres.

La présence militaire française en Afrique pourrait s'articuler autour de :

- **2 pôles opérationnels de coopération** (désignés POC sur la carte ci-après) spécifiquement dédiés à la **coopération avec les organisations régionales africaines** (CEEAC¹ et CEDEAO), à, respectivement, Libreville (allégé) et Dakar (renforcé) ;
- **3 bases opérationnelles avancées** (désignées BOA sur la carte ci-après) Abidjan, Djibouti et les Émirats :

Côte d'Ivoire : Abidjan, port en eaux profondes stratégiquement situé, pourrait être un point d'appui (commandement- logistique- réservoir de forces) permettant de concourir à la sécurité de l'Afrique de l'Ouest et de la bande sahélo saharienne.

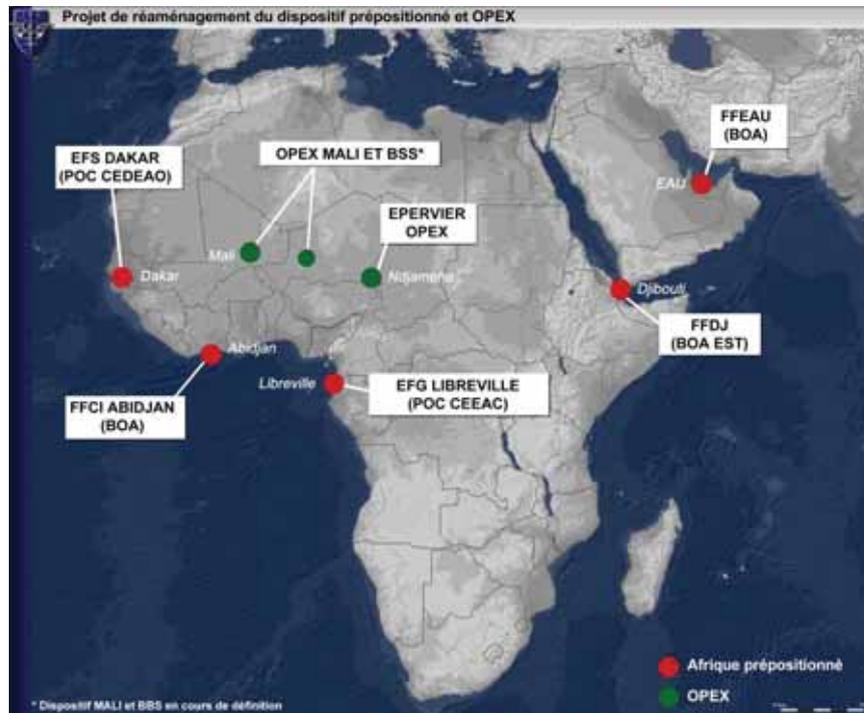
Émirats Arabes Unis : Cette base participerait à la défense du golfe arabo-persique et à la protection de nos ressortissants. Le niveau de forces serait redimensionné pour permettre un strict maintien en condition opérationnelle des matériels. Elle pourrait être renforcée le cas échéant par les moyens de Djibouti.

Djibouti. Cette base serait un point d'appui pour des opérations dans le golfe et l'océan Indien, ainsi qu'un pôle d'influence et coopération avec l'Afrique de l'Est. Les moyens terrestres et aériens conserveraient un niveau suffisant compte tenu de nos accords de défense et pour pouvoir renforcer rapidement le dispositif des Émirats Arabes Unis.

- **Un réseau de « nénuphars »** (en vert sur la carte ci-après) autour de la zone de crise que constitue aujourd'hui la bande sahélo-saharienne (reposant sur les dispositifs Épervier, Sabre et Serval).

¹ Communauté économique des États d'Afrique centrale

Carte n° 17 : Tentative de redéfinition de notre présence militaire en Afrique



D. QUELLE COHÉRENCE FACE À LA MONTÉE DU TERRORISME ISLAMISTE ?

1. L'islamisme radical se développe désormais du Moyen-Orient à l'Afrique de l'Ouest, en passant par le Sahel et le Maghreb ; il est susceptible de nourrir le terrorisme djihadiste

L'islamisme, a fortiori radical, n'est pas l'Islam. Celui-ci est une des grandes religions de l'Humanité, fondée, comme le Judaïsme et le Christianisme, sur le monothéisme. L'islamisme est un détournement de la religion à des fins politiques.

La question de la radicalisation « islamiste » des sociétés du Mashrek, du Maghreb et désormais du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest dépasse le strict cadre de réflexion de notre groupe de travail « Sahel ». C'est toutefois un élément de contexte incontournable. **Une réflexion approfondie nous semble indispensable en la matière.**

a) La radicalisation islamiste en Afrique sub-saharienne : un phénomène ancien, une prise de conscience récente

Partout dans la bade sahélo saharienne et en particulier au Niger, en Mauritanie, au Mali, on peut faire le constat –sans doute vrai pour toute l'Afrique de l'Ouest ?- de la présence croissante d'un islamisme qui peut

nourrir des dérives terroristes au nom d'un « djihad global » dirigé contre l'Occident.

Depuis les années 1990 –certains affirment même que ce mouvement remonte aux années 1970-, les pays du Golfe et en particulier l'Arabie saoudite financent la construction de mosquées, de médersas, d'instituts de santé, d'écoles, de centres de recherche. Leur influence religieuse ne cesse de s'étendre **aux dépends des confréries soufies et de l'islam malékite**, principalement dans les couches de la société les plus défavorisées, dans des pays où les programmes d'ajustement structurel des années 1980 ont conduit à rétrécir encore le poids des administrations, dans des pays qui manquent d'infrastructures et sont restés en marge du développement.

Plusieurs auteurs situent l'émergence de « l'islamisme politique » dans le monde musulman aux années 1970. De l'Afrique du Nord à l'Égypte, à la Turquie, à l'Asie du Sud et du Sud-Est, la montée de l'islamisme radical s'exerce dans un contexte de déclin du nationalisme arabe et de montée en puissance de l'Arabie Saoudite et des pays du Golfe dont le Qatar : rôle de l'immigration depuis différentes parties du monde musulman vers le Golfe, développement du système bancaire islamique, prolifération des fondations saoudiennes de bienfaisance plus ou moins contrôlées, développement de lieux de formation fondamentaliste.... Bénéficiant de la montée des cours du pétrole, l'Arabie Saoudite est souvent décrite comme investie activement dans la montée d'un nouveau radicalisme islamiste, par le biais de fonds considérables investis dans la promotion d'un prosélytisme dont les fers de lance sont des prêcheurs wahhabites.

À **Bamako**, au Mali, certaines personnes auditionnées par vos rapporteurs ont affirmé que les fonds étrangers avaient permis la construction de mosquées au rythme d'une par semaine, depuis plus d'une décennie.

La trajectoire personnelle d'Iyad ag Ghali est emblématique : à l'origine laïc, l'ancien leader des rébellions touarègues aurait progressivement basculé, d'abord vers un fondamentalisme quiétiste (initié par des prêcheurs pakistanais d'Al Dawa, confirmé lors de son séjour en tant que Consul du Mali à Djedda, en Arabie Saoudite, où il avait été nommé par ATT), puis vers la rébellion armée en étroite coopération avec des groupes terroristes identifiés comme tels : AQMI et le MUJAO.

Cette radicalisation ne concerne pas seulement le Nord. Au Sud du pays, **l'islam bambara**, très majoritairement malékite, est lui aussi travaillé par le fondamentalisme. La présidence du Haut conseil islamique a été confiée à une personnalité « wahhabite », alors que 80 % de la population malienne est de rite malékite et professe un Islam pacifique et tolérant. Revendication de longue date, la nomination en août 2012 d'un ministre des affaires religieuses et du culte vient couronner une lente évolution.

Certains chercheurs vont jusqu'à estimer qu'il y avait une convergence, voire un **projet politique** visant à instaurer au Mali un « Califat islamique » imposant la charia en matière pénale et à négocier avec le soutien du mouvement d'Iyad ag Ghali (Ansar Dine) l'éventuel établissement d'une plate-forme commune entre le Nord et le Sud du pays. Sans aller jusque-là, d'autres considèrent que ce n'est probablement pas un hasard si l'imam Mahmoud Dicko, Président du Haut conseil islamique du Mali (HCIM), s'est rendu à Gao quand la ville était sous le joug des groupes terroristes, où il aurait rencontré un porte-parole du MUJAO. Tout cela mérite dans doute une analyse plus approfondie.

La montée en puissance des fondamentalistes dans la sphère politique malienne est antérieure à l'offensive terroriste, comme l'a montré **le débat autour du Code des personnes et de la famille** sous le régime du président ATT. Cette réforme, proposée en 2009, visait à moderniser le statut de la famille, amendait une cinquantaine d'articles de loi, reconnaissait l'égalité entre les hommes et les femmes ou organisait la reconnaissance des enfants nés hors mariage. Elle a été annulée sous l'influence des fondamentalistes au nom de la charia que le président ATT a cependant refusé d'étendre au domaine pénal.

Vos rapporteurs ont tenu à s'entretenir de cette situation, à Bamako, avec M. Ousmane Madani Cherif HAÏDARA, vice-président du Haut conseil islamique, chef du mouvement religieux (modéré) Ançar Dine¹, malékite, l'un des prêcheurs traditionnellement les plus écoutés du Mali, qui s'est ouvertement opposé à la montée de l'islamisme radical, au prix d'ailleurs de menaces sur sa propre sécurité.

Cet entretien a confirmé leur analyse sur la transformation de l'islam au Mali. Il a confirmé l'existence d'un financement extérieur très actif pour la construction de mosquées, de centres sanitaires et sociaux et de médersas au Mali ces quinze dernières années.

En **Mauritanie**, une étude récente² indique que depuis les années 1980, les réseaux culturels, religieux et financiers du Golfe arabe notamment viennent soutenir, susciter ou doubler l'activisme des prédicateurs. Une enquête³ menée en 2004-2005 a mis en évidence l'inflation spectaculaire du nombre des **mosquées** et le développement de **l'activisme associatif**.

b) Le rôle ambigu de certaines associations caritatives du Golfe

Les **organisations non gouvernementales**, en particulier des organisations de secours du Golfe et de la péninsule arabique, ont pu être soupçonnées d'être les vecteurs de la diffusion d'un islamisme

¹ À ne pas confondre avec le mouvement Ansar Dine d'Iyad ag Ghali

² Ould Ahmed Salem Zekeria, « Les mutations paradoxales de l'islamisme en Mauritanie », *Cahiers d'études africaines*, 2012/2 N° 206-207, p. 635-664.

³ Ould Ahmed Salem, 2007

fondamentaliste, sinon radical, dans les pays du Sahel et d'Afrique de l'Ouest, susceptible de nourrir le djihadisme armé.

Quel est le poids de ces idéologies importées dans la radicalisation religieuse perceptible au sein des sociétés africaines ?

Au **Nord Mali**, nous l'avons déjà relevé, des allégations de presse (non confirmées à ce jour) ont fait état de financements, directs ou indirects, de groupes armés par certaines organisations non gouvernementales comme le *Croissant rouge qatarien*, ou *Qatar's charity*, en particulier s'agissant du financement de l'hôpital de Gao, lorsqu'il était sous « administration » du MUJAO, ou de l'organisation de convois de médicaments escortés par des groupes armés.

Pour autant qu'on puisse en juger, si beaucoup d'allégations semblent parfois confiner au fantasme, l'action ou l'influence nouvelle de ces acteurs au Nord-Mali révèle sans aucun doute la pénétration d'un islamisme jusqu'alors étranger à l'Afrique sub-saharienne.

Au **Niger**, une étude récente¹ a analysé la pénétration progressive d'ONG fondamentalistes dans les champs de l'éducation, du religieux et de la santé : « *Au sein d'une population nigérienne encore à 84 % rurale où l'école publique s'est difficilement développée, l'école coranique (medersa) permet de diffuser des rudiments pour la pratique courante de l'islam mais aussi des normes sociales et morales(...). Il y aurait près de 50 000 medersas au Niger. (..) La première grande mosquée construite avec des fonds saoudiens est inaugurée à Niamey en 1965. Les mosquées sont utilisées par tous les mouvements lors du recours aux prêches. Pour les dizaines d'associations islamiques à tendance fondamentaliste du pays, les prêches sont des moyens efficaces et peu chers pour diffuser leur idéologie et recruter de nouveaux membres. Ces ONG utilisent les écoles et les mosquées pour propager leur da'wa². Devant les besoins importants des populations (..) les plus grandes ONG islamiques ont pris en charge la construction et la gestion de centres de santé et d'hôpitaux, notamment dans les centres urbains. Le Croissant rouge iranien dispose d'une clinique en plein centre-ville de Niamey mais également dans les principales villes à l'intérieur du pays. Le Croissant rouge qatarien (CRQ) est arrivé au Niger lors de la crise alimentaire de 2005 avec des projets dans les secteurs de la **récupération nutritionnelle**. Au vu des besoins des populations, le CRQ a transformé une partie de ses actions en opérations de **développement** dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (projet de 30 000 latrines familiales, forages) pour des montants se chiffrant en millions de dollars. Lors de la crise alimentaire de 2010, et suite à l'appel lancé par le gouvernement nigérien, le CRQ a mené des opérations de **sécurité alimentaire** dans les régions de Tahoua, Maradi et Zinder avec des opérations de maraîchage, de formation d'agriculteurs, d'élargissement des superficies des surfaces arables et la création de banques céréalières. Enfin, le CRQ*

¹ *L'islam et les ONG islamiques au Niger*, Sylvain Touati Institut français des relations internationales, janvier 2011, in carnet du CAP

² « *Dawa* » signifie « témoignage »

s'est engagé dans un appui technique et de formation pour la croix rouge nigérienne. »

Recommandation : Documenter notre connaissance du **phénomène de la radicalisation islamiste en Afrique de l'Ouest**, pour dresser un état des lieux de la situation et y mesurer aujourd'hui la force des courants radicaux. En particulier, **la question la scolarisation des enfants** dans des médersas fondamentalistes doit faire l'objet d'une étude attentive. Le **soutien à l'éducation francophone et laïque** doit être un des axes forts de notre politique de développement. Celui-ci seul peut, à terme, permettre d'enrayer la radicalisation islamiste.

2. Un problème à penser globalement, pour lui apporter des réponses cohérentes

Comment nous positionner face au continuum qui va de l'islamisme politique au salafisme qui peut conduire, selon le cas, au terrorisme de type djihadiste ? Nous l'avons déjà dit, **il faut mettre de la cohérence dans nos positions et penser globalement le problème de l'islamisme radical**. Celui-ci se veut une réponse aux dérives hyper individualistes des sociétés libérales de l'Occident. Mais il peut apparaître aussi comme une réponse à l'anomie qui se développe dans des sociétés acculées à une extrême misère.

À cet égard, on pourra se référer à l'analyse développée récemment, dans le cadre de la réflexion sur « *Les changements politiques dans le monde arabe* », devant l'Académie des sciences morales et politiques par Jean-Pierre Chevènement, co-président du groupe de travail :

Extrait de la communication : « Les changements politiques dans le monde arabe », 3 décembre 2012, Jean-Pierre Chevènement

« L'Islam est la religion de 1 200 millions d'hommes et de femmes, de l'Océan Atlantique aux confins de la Chine, de l'Afrique noire à l'Asie Centrale, et jusqu'aux mers du Sud (Indonésie, Philippines). L'Islam est plus qu'une religion. C'est une organisation sociale qui se veut fondée sur la parole incréée de Dieu, transmise par le Prophète, Mahomet, et sur la tradition. (...) L'Islam, au XXI^e siècle, est au cœur du monde. Nul ne peut se désintéresser de son avenir. (...)

« Selon une thèse que j'emprunte en partie à Pierre Brochand¹, l'Islam serait de fait **la principale force de résistance à la globalisation libérale** que portent l'essor des nouvelles technologies de la communication, la libération des flux de capitaux, de marchandises et de services, sans parler des flux migratoires et enfin la dynamique de l'hyperindividualisme libéral.

C'est surtout, selon moi, à ce dernier trait que l'Islamisme s'oppose le plus fortement (il ne s'oppose pas à la libération des capitaux) ni plus généralement au libéralisme économique. La dynamique hyperindividualiste à quoi a abouti la civilisation occidentale n'est plus contrôlée.

¹ Ancien directeur général de la DGSE

« Samuel Huntington a inventé, en 1994, l'expression de « choc des civilisations » : il visait principalement l'Islam qui oppose à l'hyperindividualisme libéral une réaction non étatique de même nature, qu'on peut qualifier d'« identitaire ».

« Ses valeurs : primauté du groupe et de la famille patriarcale, hétéronomie absolue, confusion du public et du privé, du politique et du religieux, interdits sexuels, etc. l'opposent trait pour trait à l'hyperindividualisme porté par la globalisation libérale. L'Islam apparaît de fait, dans le monde d'aujourd'hui, comme **le porteur par excellence de la tradition**. Il n'en est certainement pas le seul vecteur, mais il est à coup sûr le plus dynamique.

Il me paraît nécessaire cependant de bien distinguer entre l'Islam qui est d'abord une religion, même si elle tend à régenter l'espace social tout entier (mais quelle religion n'en a-t-elle pas eu la tentation ?), et par ailleurs l'islamisme qui est une idéologie politique et qui tend à la conquête du pouvoir politique.

« Plusieurs sensibilités s'y expriment : des courants modernistes (c'était largement le cas du nationalisme arabe) mais aussi des réactions d'autodéfense par rapport à l'hyperindividualisme libéral confondu avec l'Occident qu'on peut distinguer selon le niveau de dissidence qu'elles expriment : les réactions de rejet : le djihadisme ; les réactions de refus : l'islamisme politique ; les réactions de repli : l'islamisation des mœurs.

« 1. Le **djihadisme** préconise le retour à la lettre du Coran et au califat originel, par la guerre à la fois contre l'Occident et contre ses suppôts locaux (les régimes « mécréants »). (...) C'est un terreau qu'il faut assécher si on veut pouvoir les réduire. Ils ne représentent d'ailleurs qu'une très petite minorité, chez des hommes jeunes, en pleine crise d'identité, mais la masse des musulmans, fondamentalement modérés, les rejette.

« 2. L'autodéfense musulmane peut prendre en pays d'Islam la forme du refus : c'est **l'islamisme politique** qui recherche non la confrontation globale avec l'Occident mais la prise de pouvoir dans un pays donné par la voie des élections, avec l'objectif d'y imposer la « charia ». L'islamisme politique est pragmatique. Il ne remet pas en cause le marché. Il est ouvert aux compromis. La question qui se pose est de savoir s'il peut accepter le pluralisme, l'alternance, une totale liberté de conscience, d'opinion, bref de démocratie et qu'on puisse ainsi parler de « démocratie musulmane » comme il y a eu, après 1945, en Europe, une « démocratie chrétienne » ? (...)

« 3. Il est une troisième forme de réaction des sociétés musulmanes à l'hyperindividualisme libéral porté par l'Occident : c'est le repli, **l'islamisation des mœurs**, quelquefois encouragée par des gouvernements non-islamistes, mais dont il n'est pas aventuré de prédire qu'elle nourrira à terme l'islamisme politique et qui sera pénible voire insupportable aux musulmans qui n'ont pas la soumission au Coran comme dogme exclusif.

« Il existe ainsi un savant dégradé de réactions défensives des sociétés musulmanes à la déferlante de l'hyperindividualisme libéral. Mais il y a aussi des synthèses modernistes en gestation.(...)

« Quelle politique arabe pour la France ? **Il faut instaurer la cohérence** : on ne peut pas à la fois hystériser l'Islam en France et proposer « l'union pour la Méditerranée ».

« On ne peut pas soutenir l'islamisme politique dans le monde arabe en fermant les yeux sur ses dérives djihadistes et combattre ce même djihadisme en Asie (Afghanistan) ou en Afrique (Mali). On ne doit pas faire non plus comme si l'islamisme politique était le seul régime qui convenait chez eux aux peuples arabes et prôner en même temps l'intégration en France de nos compatriotes de tradition musulmane. Nous éprouvons certes quelques difficultés de transmission des valeurs républicaines. Mais ce n'est pas le problème de l'Islam. C'est le problème de la France ! ».

Une **vision d'ensemble** nous semble nécessaire : il faut introduire de la cohérence, dans notre approche, face au continuum que peut représenter, dans une certaine mesure, l'islamisme politique, les différents courants salafistes et le « djihadisme » armé, (entendu comme l'action des groupes terroristes dressée contre nos intérêts). Au djihadisme armé, il ne peut évidemment être répondu qu'au plan militaire, où il se place lui-même.

Pour le reste, il faut distinguer entre l'islam et l'islam politique, qui détourne la religion à des fins politiques, pour bâtir un modèle de société où les valeurs républicaines (alternance démocratique, égalité hommes-femmes, etc...) ne trouvent pas forcément leur compte. Il est indispensable d'approfondir nos analyses sur les changements politiques dans le monde arabo-musulman.

Sur le plan de notre politique étrangère, la question se pose de savoir jusqu'où il est possible de vouloir armer une opposition syrienne où les fondamentalistes paraissent avoir repris la main, tout en combattant AQMI au Sahel. Si réellement, comme plusieurs personnalités rencontrées dans nos déplacements et entretiens l'ont affirmé, l'appel d'air « djihadiste » vers la Syrie se compte en centaines en Europe, mais en milliers dans les pays arabes sunnites (Tunisiens, Libyens, Égyptiens, Irakiens...) faisant face à d'autres belligérants, chiites ceux-là, venus du Liban (Hezbollah) ou de l'Iran, alors l'onde de choc lors du retour à leur pays d'origine de ces combattants dépassera largement celui des « Afghans » dans les décennies précédentes.

Seul un approfondissement de nos analyses pourra nous permettre de répondre de façon pertinente à ces questions qui ne concernent pas que la politique étrangère.

CONCLUSION

En conclusion, le groupe de travail « Sahel » de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat renvoie aux recommandations et suggestions qui ponctuent ce rapport, tant sur le plan de notre politique étrangère qu'en matière de défense.

Faute d'une action résolue et d'une approche à la fois globale et cohérente, la question du Sahel risque de rester longtemps parmi les sujets brûlants de l'agenda international.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé le 3 juillet 2013 à l'examen du rapport d'information du groupe de travail sur le Sahel.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Je m'interroge sur notre aide au développement dans les pays d'une pauvreté extrême comme ceux du Sahel : comment positionner notre aide ?

M. Alain Gournac. – J'aimerais souligner le caractère collectif de notre groupe de travail et me féliciter de certaines évolutions au Mali ; en particulier, la population donne elle-même des indications quant aux caches des terroristes, ce qui me semble très positif.

M. Jeanny Lorgeoux. – Il faut dire que Serval n'a été possible que grâce à nos forces prépositionnées sur le continent africain. Je souhaite aussi affirmer qu'il faut donner un sens africain à notre présence militaire, de nature à lui donner une légitimité. Notre présence doit s'inscrire à terme dans le cadre des organisations régionales de sécurité africaine. À titre personnel, j'aimerais aussi souligner l'incohérence qu'il y aurait, dans le contexte actuel, à diminuer notre coopération militaire structurelle avec les pays africains.

M. Gérard Larcher, co-rapporteur. – Nos analyses convergent quant à l'intérêt des forces prépositionnées. Sur la coopération militaire structurelle, nous devons nous interroger sur les échecs du passé. Les Américains, mais aussi les Algériens, ont tenté des actions de formation des forces armées maliennes. Pourquoi un tel manque d'efficacité ?

M. Daniel Reiner. – Nous devons agir suivant les réalités et non pas en poursuivant un idéal décalé par rapport à ce que sont les pays concernés. J'ai pu moi-même m'en apercevoir à l'occasion de la révision de nos accords de défense avec certains pays africains. La coopération doit s'inscrire dans un cadre régional. S'agissant de l'aide au développement, nous avons versé beaucoup d'eau dans le désert...

M. Bertrand Auban. – Vous avez présenté l'Algérie comme le pivot de toute politique de sécurisation du Sahel. Quels sont les enseignements à tirer de l'attaque du site gazier d'In Amenas ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Le rapport sur la rive Sud de la Méditerranée du groupe de travail présidé par Christian Cambon et Josette Durrieu aurait mérité d'être présenté en même temps que le vôtre, cela aurait enrichi nos analyses. Quelles évolutions voyez-vous pour la Tunisie ?

M. Jean-Pierre Chevènement, co-rapporteur. – La question de la coordination des différents bailleurs de l'aide au développement est très clairement posée. Des priorités claires devraient être fixées : construction de routes, accès à l'eau, restauration de l'agriculture pastorale, santé et éducation. Les différentes auditions que nous avons conduites n'ont pas levé tous nos doutes sur l'éparpillement des actions d'aide au développement. Nos analyses convergent sur les forces prépositionnées : ne pas les réduire, renforcer Abidjan ou Dakar, ports en eaux profondes, et déployer des « nénuphars » au Sahel, en conservant, naturellement, N'Djamena, échelon aérien lourd, central dans notre dispositif. Cela revient à déplacer le centre de gravité de nos implantations vers l'Ouest et vers le Nord pour les rapprocher de nos intérêts et des menaces. J'approuve votre analyse sur la nécessité de ne pas trop laisser décroître notre coopération militaire structurelle. Le commando des terroristes d'In Amenas était particulièrement international, majoritairement tunisien et libyen, il comportait même des Canadiens. La route suivie, depuis le Nord Mali via le Nord Niger puis la Libye, est aussi un révélateur.

M. Gérard Larcher, co-rapporteur. – L'aide bilatérale française s'élève à 250 millions d'euros pour 17 pays prioritaires. L'Union européenne, premier bailleur au Sahel, y consacre 1,5 milliard d'euros, la Banque mondiale, 5 à 600 millions, les banques régionales de développement, 2 à 300 millions. Il y a naturellement un problème d'organisation et de coordination, voire des difficultés d'arrimage aux réalités locales : à la fin, l'argent se perd dans le sable...

La commission adopte ensuite à l'unanimité le rapport d'information et en autorise sa publication.

ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

ENTRETIENS À PARIS

• Auditions en commission

- Laurent FABIUS, ministre des Affaires étrangères
- Jean-Yves LE DRIAN, ministre de la défense (auditions hebdomadaires à huis clos depuis le début de l'intervention)
- Mohamed Emhemed ABDELAZIZ, ministre des affaires étrangères libyen
- Jean Louis FALCONI Ambassadeur, Représentant la France au Comité Politique et de Sécurité (COPS) de l'Union européenne, sur la mission « EUTM MALI »
- Pierre VIMONT, secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).
- Romano PRODI, représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour le Sahel
- Réunion d'information au centre de crise du Quai d'Orsay autour de M. Didier LE BRET, directeur du centre de crise, et Marc FONBAUSIER, directeur adjoint, sur la sécurité des ressortissants et entreprises françaises dans la bande saharo-sahélienne.
- Réunion de travail conjointe (décembre 2012) avec les députés allemands de la commission de la défense du Bundestag et les députés français de la commission de la défense (notamment sur le sujet du Mali).
- Délégation du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) conduite par Bilal AG ACHÉRIF (audition à huis clos) ;
- Réunion de travail conjointe (avril 2013) avec les députés britanniques et les députés français des commissions parlementaire chargées de la défense (notamment sur le sujet du Mali) ;
- Gérard ARAUD, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies.

• Audience à la présidence du Sénat :

- Younoussi TOURÉ, Président de l'assemblée nationale malienne, accompagné d'une délégation de députés maliens

• Auditions par les rapporteurs ou par le groupe de travail :

- Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)

-
- Pierre BOILLEY, Professeur, Directeur du Centre d'études des mondes africains (CEMAF, Université Paris I - Panthéon Sorbonne),
 - Alain ANTIL, responsable du programme Afrique sub-saharienne à l'IFRI.
 - Serge MICHAÏLOF, chercheur associé à l'IRIS, professeur à Sciences Po et consultant pour la Banque mondiale.
 - Laurent BIGOT, sous-directeur Afrique occidentale au ministère des Affaires étrangères.
 - Amiral Édouard GUILLAUD, chef d'état-major des armées
 - Patrick CALVAR, directeur central du renseignement intérieur (DCRI)
 - Emmanuel GRÉGOIRE, directeur de recherche à l'IRD et membre du Centre d'études africaines de l'EHESS,
 - Gilles HOLDER, anthropologue, chargé de recherches au CNRS, CEMAF-CEAF.
 - Entretien avec la députée allemande Mme Eike HOFF, de retour de mission au Sahel, en présence de l'attaché de défense de l'ambassade d'Allemagne à Paris.
 - Marc-Antoine PEROUSE DE MONTCLOS, Politologue, Chargé de recherche, IRD, sur le Nigéria et Boko Haram.
 - Nabil ENNASRI, auteur du livre : « *L'énigme du Qatar* » ;
 - Gilles YABI, directeur de projet « Afrique de l'Ouest » de l'International crisis group ;
 - Dominique THOMAS, EHESS ;
 - Dov ZERAH, directeur général de l'agence française de développement ;
 - Michel MIRAILLET, directeur, délégation des affaires stratégiques du ministère de la défense, et Grégory CHAUZAL ;
 - François HEISBOURG, conseiller spécial, Fondation pour la recherche stratégique ;
 - Pierre DUQUESNE, ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement ;
 - Christophe DAUM, anthropologue, maître de conférences à l'Université de Rouen, spécialiste de l'immigration malienne en France ;
 - Général Vincent DESPORTES, ancien directeur du Collège interarmées de défense (CID) ;
 - Francis DELON, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationales (SGDSN) ;

- Délégation de peuples du Sahara : Niger, Algérie, Libye, Mali : Hama HAMMANI de Djanet, Touareg, Sénateur (Algérie), Mohamed GOUMA (Algérie), touareg Kel Ajjer, région d'Illizi ; Ghabdi Ag MOHAMED IBRAHIM pour le Mali, touareg, de la tribu Echèmnamas ; Mohamed AI HOUSSEINE ALHER (Libye), touareg, fils du chef de tribu Kel Hoggar du Sud Libyen à Oubari ; Rachid SADEK, représentant des Tribus Arabes Maures ; Issyad KATO, touareg, Niger ; Ibrahim AMOUMOUNE HAMID Ag RABIDINE Ag BOUBACAR (Touareg Kel Tédélé) ; Mme Katherine PRADEAU ; M. Paul Calandra ; MM. Christian CONNAN, ancien ambassadeur de France au Mali ; M. Denis VÈNE ancien ambassadeur de France au Niger ;

- Véronique ROGER LACAN, chef de mission « Mali-Sahel » au ministère des Affaires étrangères ;

- Général Bruno CLEMENT BOLLEE, directeur de la coopération de sécurité et de défense du ministère des Affaires étrangères ;

- Délégation de représentants de la communauté malienne en France : Abdoulaye JOURDAN, Rassemblement des Jeunes du Mali, Bakary TRAORE, porte-parole du Collectif des Maliens de France pour la paix, Mahamadou CISSE, vice-président du Conseil de base des Maliens de France, Diadié SYLLA, vice-président du Collectif des Maliens de France pour la paix, et Mme Aminata SYLLA, chargée de communication ;

- Amiral Jean-Pierre LABONNE, Préfet maritime de la zone Atlantique ;

- Mathieu PELLERIN, chercheur associé à l'IFRI ;

- Gilles HUBERSON, ambassadeur de France au Mali ;

- Général GOMART, commandant des forces spéciales ;

- Nicolas de RIVIERE, Directeur des Nations unies, des Organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie au ministère des Affaires étrangères ;

- Christophe BOUCHARD, ambassadeur de France au Niger ;

- Présidence de la République : Hélène Le GAL, conseillère pour l'Afrique, et Thomas MÉLONIO, conseiller, Colonel Pierre SCHILL, de l'état-major particulier du Président de la République ;

- Jean-Christophe BELLIARD, Directeur Afrique et Océan Indien au ministère des Affaires étrangères ;

- Claire BODONIY, conseillère au cabinet de Laurent Fabius, et Yves SAINT-GEOURS, directeur général adjoint du ministère des Affaires étrangères ;

- Louis RACINE, chargé de mission à la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense et (à nouveau) Dominique THOMAS, EHESS ;

- Sophie MOAL MAKAME, conseillère pour l'Afrique au cabinet du ministre des Affaires étrangères ;

- Général Didier CASTRES, sous-chef opérations à l'état-major des armées ;

- Nicolas ROCHE, Conseiller diplomatique, et Général Antoine NOGUIER chef du cabinet militaire, du Cabinet du ministre de la défense ;

- Michel REVEYRAND DE MENTHON, représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel.

ENTRETIENS À BAMAKO - (23-25 FÉV. 2013)

Samedi 23 février 2013 :

22h00 : Entretien avec M. Pierre BUYOYA, représentant spécial de la Commission de l'Union Africaine au Mali, Chef de la MISMA, et le général Shehu ABDUL KADIR, chef d'état-major de la MISMA.

Dimanche 24 février 2013 :

09h30 : Réunion de travail autour de l'ambassadeur, M. Christian ROUYER, avec les chefs de service de l'Ambassade de France sur la problématique de la sécurité de la communauté française

11h30 : Visite de la force Serval et entretien avec le Général de SAINT-QUENTIN, Commandant de la force Serval (au PC de la force à l'aéroport de Bamako).

12h30 : Déjeuner (ration de combat) avec la force Serval (au PC de la force à l'aéroport).

15h30 : Entretien avec le Président Alpha Oumar KONARÉ (ancien président de la République du Mali).

17h00 : Entretien avec M. Ousmane Madani Cherif HAÏDARA, chef du mouvement religieux Ançar Dine et vice-président du Haut conseil islamique du Mali

18h30 : Entretien avec M. Oumarou Ag Mohamed Ibrahim HAÏDARA, Président du Haut Conseil des Collectivités territoriales

20h00 : Dîner de travail sur le thème de la situation humanitaire et du développement en présence de :

- M. Aurélien AGBENONCI, PNUD, coordinateur-résident ;

- M. Alexandre FAITE, chef de mission CICR ;

- M. Yves GUEYMARD, Conseiller de Coopération et d'Action culturelle ;

- M. Bruno DEPRINCE, Directeur de l'AFD à Bamako;

- M. Michel MARQUIS, Conseiller régional santé, attaché humanitaire ;

- Lieutenant de Vaisseau Frédéric LAMONERIE, officier de liaison J9 de la Force Serval.

Lundi 25 février 2013 :

10h00 : Entretien avec M. Diango CISSOKO, Premier ministre.

11h00 : Entretien avec M. Dioncounda TRAORÉ, Président de la République par intérim.

13h00 : Déjeuner de travail avec le Colonel Moussa Sinko COULIBALY, ministre de l'Administration territoriale et de la décentralisation et M Abdourahamane Oumar TOURÉ, ministre délégué chargé de la décentralisation.

15h30 : Entretien au ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile avec le ministre Tiefing KONATÉ, le Secrétaire général du Ministère de la Défense, et le Général Ibrahim DEMBELE, Chef d'Etat-major général des Armées

17h30 : Entretien en présence de M. Bertrand SORET, chargé d'affaires de la délégation de l'Union européenne avec les responsables d'EUTM Mali : Colonel HELUIN, Lieutenant-Colonel VIEILLEFOSSE (responsable de l'entraînement au camp de Koulikoro), Lieutenant-Colonel FLOURIOT (chargé du pôle ressources humaines).

20h00 : Entretien avec les acteurs de la coopération de sécurité et de défense, autour de l'Attaché de défense, le Colonel Jean-Paul BATTISTI.

ENTRETIENS À ALGER (4- 5 JUIN)

• Mardi 4 juin 2013

8h30 Petit-déjeuner de travail autour de M André PARANT, ambassadeur de France, et des services de la chancellerie, sur le thème de la sécurité dans le Sahel

9h30 Entretien avec M Abdelmalek SELLAL, Premier ministre

11h30 Visite de l'Institut français et entretien avec son directeur, M Jean-Claude VOISIN

13h Déjeuner de travail avec l'ambassadeur des États-Unis, son Exc. Henry S. ENSHER et Mme Elizabeth MOORE AUBIN de l'Ambassade des États Unis

15h-17h : réunions de travail avec les services spécialisés de l'Ambassade

17h30 : Entretien avec M. Mourad MEDELICI, Ministre des Affaires étrangères

19h30 : Dîner de travail autour du Capitaine de Vaisseau MONAQUE, attaché de défense, et du général MEKRI, Directeur des relations extérieures et de la coopération au ministère de la défense algérien.

• **Mercredi 5 juin 2013**

09h30 Entretien avec M. Abdelmalek GUENAIZIA ministre délégué à la défense ;

11h Entretien avec M. Kamel REZAG-BARA, Conseiller à la Présidence de la République ;

13h00 Déjeuner de travail avec les directeurs des quotidiens *El Watan* (M. Omar BELLOUCHET), *Liberté* (M. Outoudert ABROUS) et *El Khabar* (M. Cherif REZKI) ;

15h30 Entretiens au CAERT (Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme – Union Africaine-) autour de son Vice-Président, M. Idriss Mounir LALLALI.