

N° 513

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 avril 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 », en vue du débat et du vote sur l'autorisation de **prolongation de l'intervention des forces armées au Mali** (article 35 de la Constitution),*

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, 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 Guerriau, 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 Tuhejava, André Vallini, Paul Vergès.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
10 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	5
INTRODUCTION	7
I. UNE INTERVENTION JUSTIFIÉE CONFIRMANT LA CAPACITÉ DES FORCES FRANÇAISES ET RÉVÉLANT LES FAIBLESSES DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE.....	9
A. UNE INTERVENTION JUSTIFIÉE.....	9
1. <i>Les intérêts en jeu : français, européens, africains, de droit international, justifiaient d'agir</i>	<i>9</i>
2. <i>Le consensus international et national autour de cette intervention ne s'est d'ailleurs pas fissuré</i>	<i>11</i>
B. L'ARMÉE FRANÇAISE : DES CAPACITÉS CONFIRMÉES	12
1. <i>Les trois objectifs fixés par le Président de la République le 11 janvier sont en passe d'être atteints</i>	<i>12</i>
2. <i>Une remarquable réussite au plan militaire.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Des lacunes connues, de nouvelles tensions capacitaires qui apparaissent.....</i>	<i>19</i>
C. LE MALI, RÉVÉLATEUR DES FAIBLESSES DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE EUROPÉENNE.....	21
1. <i>Le Sahel, une zone pourtant prioritaire de l'action extérieure européenne</i>	<i>22</i>
2. <i>Une action cantonnée mais significative.....</i>	<i>23</i>
3. <i>Une aide européenne essentiellement bilatérale.....</i>	<i>29</i>
4. <i>Quel « partage de l'effort » pour la défense d'intérêts européens ?</i>	<i>31</i>
II. LES MALIENS DOIVENT ÉCRIRE LEUR AVENIR, AUJOURD'HUI ENCORE INCERTAIN	33
A. LE MALI DOIT REFONDER SON PACTE NATIONAL	33
1. <i>Le naufrage du « miracle » démocratique malien</i>	<i>33</i>
2. <i>Une lancinante question du Nord qui s'inscrit dans un contexte de vives tensions communautaires.....</i>	<i>36</i>
3. <i>La montée des courants salafistes et wahhabites dans la société malienne, au Nord comme au Sud</i>	<i>45</i>
B. UN SURSAUT POLITIQUE QUI TARDE À SE MANIFESTER	49
1. <i>Repandre le fil interrompu des élections démocratiques</i>	<i>51</i>
2. <i>Restaurer l'État : ni junte ni milices</i>	<i>55</i>
3. <i>Approfondir la décentralisation.....</i>	<i>57</i>
4. <i>Se réconcilier</i>	<i>60</i>
III. LE DÉSENGAGEMENT FRANÇAIS, SOUHAITABLE, SE HEURTE À DE RÉELS OBSTACLES.....	65
A. LA FRANCE N'A PAS VOCATION À RESTER AU MALI.....	65
1. <i>Une opération très lourde</i>	<i>65</i>
2. <i>Une intervention malgré tout étrangère sur le sol africain.....</i>	<i>68</i>
3. <i>Des répercussions potentiellement importantes sur les intérêts français</i>	<i>70</i>

B. LA RELÈVE PAR L'ONU IMPLIQUE UNE STABILISATION QUI N'EST PAS ACQUISE.....	74
1. <i>Une relève par l'ONU sous conditions.....</i>	74
2. <i>Le redressement des forces armées maliennes prendra plusieurs années.....</i>	77
3. <i>La montée en puissance des forces africaines reste un défi à relever.....</i>	79
C. L'ÉTAT MALIEN DOIT RESTAURER SES CAPACITÉS D'ADMINISTRATION ET DE SÉCURISATION.....	84
1. <i>Les forces de sécurité intérieure sont aussi à reconstruire.....</i>	84
2. <i>L'administration doit revenir au Nord du pays.....</i>	85
IV. LE DÉVELOPPEMENT ET LA SÉCURITÉ À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION SONT LES SEULES SOLUTIONS DE LONG TERME.....	87
A. UNE APPROCHE GLOBALE SERAIT NÉCESSAIRE.....	87
B. L'URGENCE DU DÉVELOPPEMENT AU SAHEL SE HEURTE À DES ÉCUEILS QUI EXPLIQUENT LES ÉCHECS DU PASSÉ.....	89
1. <i>Le sous-développement économique nourrit les tensions politiques et sociales.....</i>	89
2. <i>Quelles leçons tirer des erreurs du passé en matière de développement ?.....</i>	91
3. <i>Quels espoirs fonder sur la conférence du 15 mai ?.....</i>	95
C. DES ENJEUX DE SÉCURITÉ DOIVENT ÊTRE TRAITÉS À L'ÉCHELLE DU SAHEL.....	96
1. <i>D'une région « menacée ».....</i>	96
2. <i>À une région « menace ».....</i>	100
3. <i>... dont les initiatives en matière de sécurité ont échoué.....</i>	106
D. UNE RÉPONSE NÉCESSAIREMENT RÉGIONALE QUI DOIT S'ARTICULER AUTOUR DE L'ALGÉRIE.....	107
1. <i>Quelle médiation (régionale ?) pour sortir de la crise ?.....</i>	107
2. <i>L'Algérie est nécessairement appelée à jouer un rôle majeur pour la sécurité de la région.....</i>	108
3. <i>Le Maroc, un allié fiable.....</i>	112
V. LES CONSÉQUENCES À TIRER POUR NOTRE POLITIQUE DE DÉFENSE EN AFRIQUE.....	115
1. <i>Faudra-t-il reformuler les paradigmes de notre politique africaine de sécurité ?.....</i>	116
2. <i>La coopération militaire structurelle a-t-elle eu les moyens de produire des résultats tangibles ?.....</i>	118
3. <i>Quelle doit être demain l'empreinte militaire française en Afrique ?.....</i>	120
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	127
EXAMEN EN COMMISSION.....	131
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	132
ANNEXE II - ENTRETIENS À BAMAKO - (23-25 FÉV. 2013).....	134

10 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

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 obérerait 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'Aguelhoc sont deux abcès de fixation qui doivent recevoir un traitement particulier ;

3- L'Etat 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 genres, 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 programait 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'europeanisation et l'africanisation, qui n'ont pas démontré, en l'espèce, leur solidité ;

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**, Etat 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 subsaharienne. 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.**

Mesdames, Messieurs,

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Parlement français est informé et appelé à se prononcer, en vertu de l'article 35 de la Constitution, sur la décision du Président de la République, chef des armées, et du Gouvernement, de faire intervenir les forces armées à l'étranger.

Il s'agit là d'une réforme importante qui, tout en favorisant un certain rééquilibrage des institutions en faveur du Parlement dans un domaine longtemps réservé à l'exécutif, a conservé l'autonomie de décision et d'action présidentielle qui caractérise la V^{ème} République.

La consultation du Parlement sur sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger se déroule en fait en deux temps :

- dans un premier temps, en vertu de l'article 35, alinéa 2, le Gouvernement informe le Parlement, dans les trois jours de l'intervention, par tous moyens, et un débat peut avoir lieu en séance publique, qui ne donne pas lieu à un vote. C'est ainsi que le Sénat a débattu, le 16 janvier dernier, de l'intervention au Mali ;

- dans un deuxième temps, en vertu de l'article 35 alinéa 3, *"lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement."* Le Parlement se prononce alors par un vote, qui vient sanctionner une décision relevant jusqu'alors de l'exécutif seul.

À ce jour, la nouvelle procédure d'autorisation de la prolongation au-delà de 4 mois d'intervention a été mise en œuvre à trois reprises :

- une première fois, le 22 septembre 2008, à l'issue du vote de la révision constitutionnelle, sur l'engagement des troupes françaises en Afghanistan ;

- une deuxième fois, le 28 janvier 2009, concernant plusieurs théâtres d'opérations extérieures : Côte d'Ivoire, Kosovo, Liban, ainsi que Tchad et République centrafricaine ;

- une troisième fois, le 12 juillet 2011, pour la prolongation de l'intervention en Libye.

En vertu de la Constitution, le Parlement doit aujourd'hui autoriser la prolongation de l'intervention qui a débuté au Mali le 11 janvier 2013. C'est pour préparer ce vote au Sénat que le groupe de travail « Sahel » de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées présente ce rapport d'information. Il a été rédigé sur la base d'un déplacement à Bamako les 23 et 25 février dernier, et de nombreux entretiens dont la liste figure en annexe.

I. UNE INTERVENTION JUSTIFIÉE CONFIRMANT LA CAPACITÉ DES FORCES FRANÇAISES ET RÉVÉLANT LES FAIBLESSES DE L'EUROPE DE LA DÉFENSE

A. UNE INTERVENTION JUSTIFIÉE

1. Les intérêts en jeu : français, européens, africains, de droit international, justifiaient d'agir

Certains commentateurs ont tenté de présenter l'intervention française au Mali comme une résurgence de la « Françafrique » où l'ancien colonisateur se poserait en gendarme dans son ancienne colonie, au mépris de sa souveraineté et au nom d'un prétendu agenda caché.

Cette affirmation ne résiste pas à l'analyse, tant il est manifeste que les intérêts européens et français en jeu se sont combinés avec l'appel au secours d'un pays central en Afrique de l'Ouest, dans le cadre de la légalité internationale, pour justifier pleinement l'intervention française.

Il ne s'agit pas d'une ingérence qui aurait violé la souveraineté d'un pays indépendant. Au contraire, il s'agit d'une assistance apportée à un pays ami en grand danger, dont l'intégrité territoriale avait été violée par des groupes terroristes entendant imposer leur loi - et quelle loi ! - et dont non seulement la souveraineté mais la survie même eussent été compromises, si les éléments islamistes armés avaient pu continuer leur raid vers le Sud. L'intervention de la France s'est faite en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations unies et a donné lieu à une réunion du Conseil de Sécurité, qui a confirmé la légitimité et la légalité de l'intervention française.

Il va de soi que la « négociation » politique, naturellement toujours préférable à la violence, n'était plus une option, à partir du moment où les colonnes d'AQMI, du MUJAO et d'Ansar Dine marchaient sur Bamako

Sans qu'il soit besoin de développer trop avant une argumentation qui n'est plus aujourd'hui remise en cause par personne, qu'il soit permis de rappeler les principaux enjeux pour notre sécurité :

- 6 000 Français et 1 000 Européens résident au Mali, 35 000 Français¹ dans la bande sahélo-saharienne ; 80 000 en Afrique de l'Ouest ; 200 000 sur le continent africain. De très nombreuses entreprises françaises y exercent des activités. Environ 100 000 Maliens vivent en France. Sans l'intervention de l'armée française, c'est tout un pays qui aurait été livré aux preneurs d'otages ;

¹ S'agissant des seuls Français immatriculés il s'agit d'une estimation basse, les communautés françaises étant sans aucun doute plus nombreuses

- les conséquences de l'établissement d'un sanctuaire terroriste aux portes de l'Europe auraient été désastreuses non seulement pour les Occidentaux et les Européens, comme viennent tristement le rappeler les récentes prises d'otages, mais aussi pour toute la sous-région sahélienne et l'Afrique occidentale, qui aurait été profondément déstabilisée : le Mali est un pays continental qui a 7 frontières¹... ;

- nos intérêts économiques ne sont pas déterminants, même si le gaz et les hydrocarbures présents en Afrique représentent 30 % de nos approvisionnements et si au Niger est extraite une grande part de l'uranium nécessaire à la production d'électricité française d'origine électronucléaire;

- la France et l'Europe ne peuvent se désintéresser de l'Afrique qui est depuis des décennies leur profondeur stratégique, qui sera demain plus peuplée que l'Inde et la Chine (en 2050 l'Afrique aura 1,8 milliard d'habitants, contre 250 millions en 1950), qui recèle la plupart des ressources naturelles, désormais raréfiées, et qui connaît un décollage économique certes inégal mais sans précédent, qui n'est plus seulement porté par l'envolée du cours des matières premières mais aussi par l'émergence d'une véritable classe moyenne ;

- on ne peut laisser croire que ce serait à la suite de l'intervention au Mali que la France serait devenue, avec les récentes prises d'otages de nouveaux ressortissants français, la cible des terroristes. La menace préexistait indéniablement, tout comme le risque d'infiltrations terroristes sur notre territoire. Il suffit de regarder les déclarations et actions du GIA, du GSPC et d'AQMI depuis 20 ans pour s'en convaincre.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 avait retenu 7 principes directeurs pour qualifier la pertinence d'un engagement extérieur. Cette grille d'analyse conserve sa pertinence :

Intervention à l'étranger : les 7 principes du Livre Blanc de 2008

- Caractère grave et sérieux de la menace contre la sécurité nationale ou la paix et la sécurité internationale.

- Examen, préalable à l'usage de la force armée, des autres mesures possibles, sans préjudice de l'urgence tenant à la légitime défense ou à la responsabilité de protéger.

- Respect de la légalité internationale.

- Appréciation souveraine de l'autorité politique française, liberté d'action, et capacité d'évaluer la situation en permanence.

- Légitimité démocratique, impliquant la transparence des objectifs poursuivis et le soutien de la collectivité nationale, exprimé notamment par ses représentants au Parlement.

¹ Algérie, Mauritanie, Sénégal, Guinée, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Niger

- Capacité d'engagement français d'un niveau suffisant, maîtrise nationale de l'emploi de nos forces et stratégie politique visant le règlement durable de la crise.

- Définition de l'engagement dans l'espace et dans le temps, avec une évaluation précise du coût.

2. Le consensus international et national autour de cette intervention ne s'est d'ailleurs pas fissuré

a) Un intense travail de préparation diplomatique a permis d'établir les conditions d'une adhésion de la communauté internationale

C'est une **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 façonner un consensus international sur un sujet qui ne figurait pas jusqu'alors en tête de l'agenda international.

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 adhéré– 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.

D'ailleurs il faut observer que l'éventuel questionnement sur la **base légale** de l'intervention française (article 51 de la Charte des Nations unies, et non pas résolution 2085 du Conseil de sécurité) n'a pas émergé dans le débat public, preuve s'il en était besoin que la légitimité et la légalité de cette intervention n'étaient pas contestées.

LES QUATRE RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

Trois résolutions placées sous chapitre VII de la Charte traitant de la crise malienne ont été adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations unies : la résolution **2056**, adoptée le 5 juillet 2012, la résolution **2071**, adoptée le 12 octobre 2012, la résolution **2085** adoptée le 20 décembre 2012. Une **quatrième** résolution devrait être adoptée fin avril 2013.

La résolution 2071 appelle les autorités maliennes à engager un dialogue politique avec les acteurs du Nord-Mali et menace de sanctions les groupes armés au Nord-Mali qui ne se dissocieraient pas des mouvements terroristes. Cette résolution demandait au Secrétaire général des Nations unies de présenter un rapport, en concertation notamment avec l'UA et la CEDEAO en vue duquel le Conseil de Sécurité pourrait autoriser le déploiement d'une opération africaine au Mali, pour permettre aux Maliens de recouvrer leur souveraineté et l'intégrité de leur territoire tout en participant à la lutte contre le terrorisme international. La résolution 2085 autorise le déploiement au Mali, pour un an, d'une force militaire internationale sous contrôle africain (la MISMA), visant à aider le pays à restaurer son intégrité territoriale au Nord.

b) Le très large consensus des forces politiques françaises s'est exprimé à l'occasion de plusieurs débats au Parlement

Le **très large consensus** des forces politiques françaises qui s'est formé autour de la décision d'intervention au Mali s'est manifesté par plusieurs débats au Parlement. Certains extraits des débats du 16 janvier, tenus en application de l'article 35 de la Constitution, puis du 19 février au Sénat (débat de politique étrangère) figurent en annexe du présent rapport.

L'information des commissions parlementaires concernées a été continue depuis le début des opérations, au moyen d'une audition hebdomadaire, le plus souvent du ministre de la défense en ce qui concerne la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, mais aussi de plusieurs auditions du ministre des affaires étrangères. Ces auditions, tenues le plus souvent à huis clos, ont permis des échanges très approfondis, tout en préservant le secret nécessaire pour le bon déroulement des opérations.

B. L'ARMÉE FRANÇAISE : DES CAPACITÉS CONFIRMÉES

1. Les trois objectifs fixés par le Président de la République le 11 janvier sont en passe d'être atteints

Grâce à l'action remarquable des forces armées françaises, les trois objectifs de l'intervention sont en passe d'être atteints, 4 mois seulement après le début de l'intervention.

Le Président de la République avait fixé trois objectifs à l'intervention française au Mali :

- arrêter l'agression terroriste ;

- sécuriser un pays où la France a plusieurs milliers de ressortissants ;
- permettre au Mali de recouvrer son intégrité territoriale.

L'éradication du **terrorisme** est une tâche immense, en particulier dans une région où les frontières sont poreuses, où existent depuis toujours des zones grises et où prolifèrent les trafics. L'éparpillement des terroristes dans les pays voisins, en particulier vers le Sud libyen et le Nord Niger, ne doit pourtant pas masquer la réelle attrition de leurs effectifs et de leurs moyens.

Tous les jours pendant plus de trois mois, de cache en cache, de vallée en vallée, de rocher en rocher, à la « *fourchette à escargot* », suivant l'expression du ministre de la défense, à pied et dans des conditions climatiques extrêmes, les forces françaises et tchadiennes ont travaillé à détruire les capacités des organisations terroristes.

Les soldats tchadiens ont montré leur valeur, qu'elle soit ici saluée.

Plusieurs centaines de combattants (entre 400 et 500 d'après certaines estimations françaises, 600 d'après l'armée malienne) et plusieurs dizaines de tonnes d'armes (au moins 40 tonnes au Nord, une quinzaine près de Gao) auront été neutralisés, atteignant au cœur un sanctuaire qu'il avait fallu 10 ans à AQMI pour construire.

Dans quelques semaines, quand les dernières poches de résistance seront réduites, aussi bien dans l'Adrar des Ifoghas qu'autour de Gao et Tombouctou, la virulence de la menace ne sera plus la même qu'avant l'intervention.

La situation **sécuritaire** s'est nettement améliorée, à l'exception de quelques poches de résistance, dans le Nord et autour de Gao, ou d'attaques sporadiques comme à Tombouctou fin mars début avril. En la matière, la question de la dissociation des terroristes et de la population est cruciale.

Les conditions de restauration de la **souveraineté** malienne sur tout le territoire sont désormais mieux réunies.

Il est un quatrième objectif, bien présent dans l'action des forces armées mais qui, pour des raisons évidentes, ne donne pas lieu à communication : c'est celui de la libération des otages français détenus par les organisations terroristes. Cet objectif mobilise pleinement, et à tous les instants, toutes les autorités françaises, politiques, diplomatiques et militaires.

Vos rapporteurs, qui ont eu, de par leurs responsabilités antérieures, à connaître directement de délicates affaires d'enlèvement de ressortissants français, souhaitent naturellement conserver sur le sujet la plus totale discrétion.

2. Une remarquable réussite au plan militaire

a) Trois phases d'opérations qui doivent conduire à un transfert d'autorité à l'ONU

Fondée sur le mouvement, la vitesse et la surprise, l'intervention militaire a été conduite jusqu'à présent de façon remarquable par les forces françaises. Alors que certains craignaient un enlèvement, elles ont su frapper vite et fort, créer une guerre de mouvement avec une agilité remarquable, compte tenu des distances dans cet immense pays. 1 800 kilomètres séparent Bamako de Tessalit, soit la distance de Grenade à Dunkerque.

Les forces françaises ont su mener l'intervention avec une remarquable rapidité, manifestation d'une agilité que peu d'armées possèdent, y compris au sein du monde occidental. Cinq heures seulement après la décision présidentielle le 11 janvier, nos forces étaient déjà en action. **Cette capacité de réaction instantanée, articulée sur nos points d'appuis en Afrique, est une prouesse.**

Des planifications ont sans doute pu être conduites –c'est le rôle des États-majors que de se préparer à toute éventualité-, à la fois dans le cadre du schéma initial envisagé par la résolution 2085 (déploiement à l'automne sur tout le territoire malien de forces africaines) et dans celui, plus informel, de la présence « discrète » de nos forces spéciales à Ouagadougou, liée à nos otages au Sahel. Elles ont certainement constitué des « briques » utiles pour composer un scénario qu'il a toutefois fallu monter très vite. Si nos forces ont su réagir dans l'urgence pour bloquer l'accès au Sud et à Bamako, face à une agression terroriste que personne n'avait pu prévoir, c'est qu'elles s'étaient préparées : cadencement des opérations, points clés à tenir, contraintes logistiques, la réflexion avait été menée, ce qui a permis la préparation et le déroulement sans heurts de la suite.

Les combats ont parfois été extrêmement violents, contre un ennemi fanatisé, bien entraîné et équipé. Les forces françaises y ont montré leur courage et leur valeur.

Au Nord, les forces françaises ont eu à faire face à des troupes aguerries, fortement armées, extrêmement mobiles, bien entraînées et motivées, se diluant dans le désert, et sachant mener des combats structurés dans une région particulièrement hostile qui leur est familière, au cœur d'un immense désert au relief accidenté. Il a fallu parcourir à pied, dans des conditions extrêmes, des immensités rocailleuses. Il a fallu lutter au corps à corps pour prendre la forteresse d'AQMI, sa « redoute » dans l'Adrar des Ifoghas.

Plus au Sud, et près de Gao, en particulier, les forces françaises ont eu à affronter les pièges d'une guerre terroriste « asymétrique ». Les terroristes se diluaient dans la population et n'hésitaient pas à mener,

depuis leurs villages ou leurs îles (notamment l'île de Kadji où Ansar Sunna (*Les fidèles de la parole de Dieu*) est présente et où le MUJAO a trouvé refuge), des actions kamikazes meurtrières. Parmi les adversaires figuraient de très jeunes hommes et même des enfants, parfois sous l'emprise de stupéfiants.

Dans une **première phase**, débutant le 11 janvier et qui devrait s'achever dans le courant du mois d'avril, l'opération a eu pour objet la neutralisation du potentiel de combat des groupes terroristes au Nord-Mali et des groupes résiduels rencontrés.

Cette première phase s'est d'abord focalisée sur les villes de Diabali et de Douentza d'où ont été chassés les groupes armés. Les villes de Gao et de Tombouctou ont ensuite été libérées, ainsi que les principales villes, grâce à des actions combinées aéroterrestres franco-africaines. Une part significative des groupes terroristes cherchant à s'enfuir, ou au contraire à revenir en ville, a été neutralisée.

En coordination avec les forces tchadiennes, les forces françaises ont pris pied au nord du Mali (à Kidal puis à Tessalit) pour empêcher la partition de fait du pays, et ainsi libérer les villes du Nord.

Les forces françaises et africaines se sont ensuite concentrées sur le massif de Tirarrar, zone sanctuaire des groupes armés terroristes, dans l'Adrar des Ifoghas, pour détruire leur logistique et réduire les poches de résistance.

Chronologie de l'intervention Serval

- 11 janvier 2013 : arrêt de l'avancée des groupes terroristes entre Diabali et Konna par des frappes aériennes et mise en place des forces spéciales à Motpi ;
- du 12 au 15 janvier 2013 : projection des premières troupes françaises à Bamako ;
- 26 janvier 2013 : reprise de Gao ;
- 27 janvier 2013 : reprise de Tombouctou ;
- 30 janvier 2013 : reprise de Kidal ;
- 7 février 2013 : reprise de Tessalit ;
- 19 février 2013 : déclenchement de l'opération PANTHERE dans le massif du Tirarrar (Adrar des Ifoghas), toujours en cours en avril 2013 ;
- Avril 2013 : avec les opérations ADADA (entre Tombouctou et Arouane), GUSTAV -1 000 hommes- (aux environs de Gao) et des opérations dans la région de Taoudéni, les forces françaises achèvent de visiter l'ensemble du territoire malien potentiellement concerné par des implantations terroristes

Le dispositif français engagé (début avril 2014)

Les forces françaises, représentant environ 4000 hommes, se composent de :

- un état-major opérationnel situé à Bamako ;
- une composante terrestre constituée de 3 groupements interarmes et d'1 groupement d'hélicoptères ;
- une composante aérienne rassemblant des avions de chasse et de transport, des drones, des avions de renseignement, renforcée par des moyens logistiques alliés ;
- une composante forces spéciales ;
- une composante logistique importante compte tenu de l'étendue du théâtre d'opération ;
- Les forces africaines sont constituées par :
 - la MISMA qui dispose de 6000 hommes dont plus de 2000 Tchadiens ;
 - les forces armées maliennes qui comprennent près de 5000 soldats (dont 3000 seraient opérationnels)

La **deuxième phase** consiste à passer le relais à la force de l'Union Africaine (MISMA) et aux forces maliennes. Elle passe par une participation à la réorganisation et à la formation de l'armée malienne dans le cadre de la mission européenne EUTM-Mali ainsi qu'à son retour dans le nord du pays. Elle consistera également à appuyer et soutenir la MISMA et à favoriser sa transformation en MINUSMA. Elle se traduira par une diminution du volume des effectifs de l'opération Serval.

Le **Président de la République a annoncé que les effectifs devraient, au cours de cette deuxième phase, progressivement diminuer à partir de la fin avril pour passer de 4 000 à 3 000 hommes, pour un objectif de 2 000 hommes en juillet (et de 1 000 hommes à la fin de l'année 2013). Une centaine d'hommes a déjà quitté le territoire malien et rejoint le « sas de décompression » de Paphos¹.**

La **3^{ème} phase de l'opération** devrait débiter à la fin de l'été avec le « transfert d'autorité » à la force de l'ONU. Elle s'accompagnera d'un désengagement complémentaire des forces françaises, en fonction de l'évolution de la situation sécuritaire.

Sur le **territoire malien**, des éléments français seront insérés au sein de l'état-major et constitueront également des détachements de liaison dans les unités africaines et maliennes. En outre, des **éléments de soutien** (principalement forces spéciales et appui aérien) seraient **positionnés dans les états voisins** : Niger, Burkina Faso, Mauritanie, en complément des points d'appui traditionnels (Tchad, Sénégal, Côte d'Ivoire).

¹ Militaires du 1er RCP, du 35e RAP, du 17e RGP et du 1er RHP

b) Premiers enseignements de l'opération Serval sur le plan militaire

Outre leur remarquable **agilité** dans ce territoire vaste et hostile, avec des distances mettant à l'épreuve toute logistique, Serval a montré la qualité des forces françaises, qui ont remarquablement conduit l'opération.

Sur le plan militaire, on est frappé par la **parfaite intégration** des différentes unités des forces armées et services du ministère de la défense.

L'intégration des différents **échelons stratégiques de renseignement** (direction du renseignement militaire, direction générale de la sécurité extérieure, centre de planification et de commandement des opérations, commandement des opérations spéciales) a servi d'effet multiplicateur dans ces immensités désertiques et permis de prendre des décisions éclairées et de façon autonome. Au lendemain du déclenchement de l'opération, l'armée de l'air a conduit, au départ de l'hexagone, le raid aérien le plus long et le plus complexe de son histoire.

Les combats dans l'Adrar des Ifoghas et le Timétrine ont souligné l'efficacité de **l'intégration interarmées**. La reconquête rapide du terrain et la destruction d'importantes forces ennemies sont le fruit de l'action combinée des **troupes au sol et des forces spéciales**, bien appuyées par l'aviation, les hélicoptères de combat et l'artillerie, et bien renseignées.

Serval a aussi confirmé la **pertinence de certains choix** effectués par la France en faveur de la capacité d'entrer en premier.

L'emploi combiné des forces spéciales et de l'aviation a permis de stopper l'avancée des groupes armés terroristes vers Bamako. Il s'est avéré également très efficace pour la reconquête. Ces forces, opérant en échelon avancé, ont causé des pertes sévères à l'ennemi.

La projection rapide (moins de 5 heures après la décision présidentielle) d'une force importante a été rendue possible grâce aux **forces prépositionnées et au dispositif d'alerte Guépard**. Les premiers éléments sont venus du Tchad par voie aérienne dans un délai de 24 heures et de République de Côte d'Ivoire, par la route, dans les premiers jours de l'opération. Le dispositif Guépard a permis de projeter près de 200 militaires 48 heures seulement après la décision du Président de la République.

Un défi logistique relevé et un modèle de projection dans l'urgence

La montée en puissance de Serval a nécessité plus de 300 vols gros porteurs, 4 bateaux, 5 hôpitaux de campagne de niveau 2, des milliers de m³ de carburant distribué. 10 000 tonnes de fret et 6500 passagers acheminés par voie aérienne, 8 000 tonnes de fret convoyées par la mer, soit au total 18 000 tonnes de fret en un mois (Harmattan : 2 900 tonnes de fret en 6 mois).

Mis en œuvre massivement sans préavis, Serval a imposé de mener de front les phases de planification, de génération et de projection de la force et de conduite des opérations ainsi que de leur soutien logistique.

Graphique n° 1 : l'effort logistique de l'opération Serval



Renseignement et forces spéciales : deux atouts maîtres

Grâce à l'action de nos alliés et en particulier des Américains, jamais l'armée française n'aura disposé au Mali d'un tel afflux de renseignement technique, en complément des données recueillies par les seuls moyens nationaux (avions de patrouille maritime *Atlantique 2*, moyens satellitaires (*Hélios 2*, *Pléiade*), 2 drones *Harfang...*).

La granularité des informations disponibles était telle que pas un « *pick up* » ne pouvait se déplacer dans le territoire immense du Nord, pas une conversation ne pouvait être émise, sans échapper aux moyens de surveillance déployés.

Le renseignement agit comme un véritable démultiplicateur de force.

En la matière, on ne peut que préconiser de confirmer la priorité donnée, dès le Livre blanc de 2008, à la fonction « connaissance-anticipation ».

L'opération Serval au Mali a aussi révélé au grand jour l'utilité et l'efficacité des forces spéciales françaises, présentes dans la zone avec l'opération « Sabre » à Ouagadougou. Depuis le début de l'intervention le 11 janvier, elles ont été constamment présentes, sur tous les fronts. Les premières à avoir stoppé à Sévaré et Konna la descente des terroristes sur Bamako, elles ont aussi été les premières à entrer dans Kidal, Aguelhok ou Tessalit.

Agissant dans l'urgence, avec une capacité d'autonomie, de discrétion, d'initiative, éléments précurseurs disposant d'une capacité à « nomadiser » en laissant une très petite empreinte au sol pendant des jours, elles ont su faire la différence et montrer leur excellence.

L'intervention au Mali a permis de prendre la pleine mesure de l'intérêt des forces françaises pré-positionnées et de l'erreur

d'appréciation qui consisterait à réduire notre dispositif en Afrique de l'Ouest.

Heureusement, il restait encore des points d'appuis disponibles à Dakar -250 hommes -, à Ndjamena -950 hommes, mirages 2000 D- et en Côte d'Ivoire -450 hommes-, alors que le Livre blanc de 2008 consacrait théoriquement l'existence d'une seule et unique base prépositionnée sur la façade ouest de l'Afrique, au Gabon.

Sans ces points d'appui, comment pouvions-nous être sur le terrain cinq heures après la décision du Président de la République ? Sans eux, comment imaginer bloquer l'offensive vers Bamako, ville « ouverte » livrée aux preneurs d'otages ? Sans eux, comment imaginer amener sur ce théâtre d'opérations, en moins d'un mois, 3 000 hommes et 12 000 tonnes de matériel ?

Serval a aussi montré **l'efficacité du dispositif de soutien**. Les distances du territoire malien ont fait de la logistique et du soutien un véritable défi, relevé avec succès par l'organisation du soutien.

La mission des forces armées françaises n'est cependant pas achevée. Les forces armées maliennes ne sont pas encore en mesure de reprendre seules l'effort. La MISMA n'est pas encore autonome et son implication est tributaire de l'engagement français. Le **contingent tchadien, dont l'engagement mérite d'être salué**, est le seul à avoir mené des actions offensives, en coordination avec Serval, dans l'Adrar des Ifoghas. Les Nigériens, entrés en premier dans Ménaka et installés à Gao, sont intervenus à Gao en réaction à des attaques terroristes, en coordination avec l'armée malienne et avec l'appui de Serval. Le « ratissage » de la forêt de Ouagadou a été effectué par l'armée malienne avec les contingents burkinabés et nigériens, mais n'a pas donné lieu à combats. Les forces ennemies qui subsistent, même profondément désorganisées, ne sont pas à négliger et constituent encore une menace pour les forces maliennes et africaines.

3. Des lacunes connues, de nouvelles tensions capacitaires qui apparaissent

Aux trois lacunes capacitaires désormais bien identifiées des forces armées françaises, l'opération Serval est venue ajouter deux constats nouveaux de tension sur les capacités.

Les « trous » capacitaires, connus, concernent en particulier le ravitaillement en vol, l'observation-enseignement -et notamment les drones- et le transport. Serval a à cet égard confirmé que **la France ne dispose plus des capacités de transport stratégique et de ravitaillement en vol lui permettant de rentrer de façon autonome sur un théâtre d'opérations.**

Il aurait été impossible de déployer nos forces dans les délais exigés par la situation sans la contribution de nos alliés : États-Unis, Canada, Royaume-Uni... Ainsi, **75 % des affrètements aériens** militaires ont été fournis par les pays alliés. Ces derniers ont transporté les trois-quarts de nos matériels et de notre personnel durant les trois premières semaines de l'opération.

Les raisons et les implications de cette lacune capacitaire, qui devrait être résorbée avec l'arrivée des A400M, sont bien connues, puisque votre commission y a consacré plusieurs rapports d'information¹ qui ont montré l'enjeu très important qu'ils représentent pour notre autonomie stratégique.

Faute de capacités propres, les forces françaises étaient tributaires des C17 britanniques, américains, canadiens, suédois, hongrois... ou encore des capacités disponibles sur le marché (Antonov russes en particulier).

Nos alliés ont également assuré une part significative (**30 % du ravitaillement en vol** de nos avions. L'observation et le renseignement sont également des domaines dans lesquels la France a dû bénéficier de l'appui et de la pleine coopération des États-Unis.

Serval a également mis en lumière les difficultés liées à un **engagement simultané sur deux théâtres majeurs** (Afghanistan, avec le désengagement en cours, et Mali). Ainsi, les forces françaises ne disposaient pas au début du conflit ni de VBCI² ni de VAB³ équipés pour opérer sous la menace d'engins explosifs improvisés. De même, il a fallu rapatrier deux hélicoptères Tigre d'Afghanistan pour disposer de la capacité aéromobile nécessaire aux opérations. La situation aurait été encore plus tendue si le ministère de la défense n'avait pas déjà procédé au retrait de l'essentiel des forces d'Afghanistan.

Enfin, l'étendue du théâtre d'opération a souligné une faiblesse dans le **domaine de la mobilité**. Les moyens de **transport tactique aérien** sont anciens et en nombre trop limité ; les forces françaises ont manqué d'hélicoptères lourds. Les moyens de transport logistique terrestres se sont eux aussi avérés insuffisants.

¹ Voir en particulier "[A 400M Tout simplement le meilleur](#)" - juillet 2012 rapport d'information n°627 de MM. Bertrand AUBAN, Daniel REINER et Jacques GAUTIER, au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense

² Véhicule blindé de combat d'infanterie

³ Véhicules de l'avant blindés

C. LE MALI, RÉVÉLATEUR DES FAIBLESSES DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE EUROPÉENNE

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 ?* », notamment en vue du Conseil européen de décembre 2013 consacré à l'Europe de la défense, sera sans doute à même de tirer toutes les conclusions des enseignements de la crise malienne pour l'« Europe de la défense », dans son rapport qui sera publié d'ici la fin de l'été.

Le rapport de M. Hubert Védrine sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, a fait le constat d'une « Europe de la défense » en sommeil. C'est à l'élaboration de solutions concrètes que s'est attelé ce groupe de travail, dont le rapport prend **d'ailleurs, dans le contexte actuel, toute son importance, tant un nouvel élan paraît indispensable pour avancer plus avant dans la voie d'une défense européenne autonome et efficace.**

Pour l'heure, vos rapporteurs se limiteront à constater un 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 singulièrement limitées, ou plutôt, cantonnées à certains domaines comme la formation de l'armée malienne

On peut rappeler aussi que le concept « *Recamp* » de restauration des capacités de sécurité africaines, initialement porté par la France (cf. ci-après) a été repris à son compte par l'Union européenne (concept « *Eurocamp* ») qui a défini à Lisbonne en 2007 un projet de partenariat stratégique avec l'Union Africaine, prenant en compte l'émergence d'un échelon continental africain de prévention et de gestion des crises.

Les réponses européennes à la crise malienne, pour limitées, ne sont pas non plus totalement inexistantes, ce qui distingue, certes, le cas malien du cas libyen où l'Union européenne est 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 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).

¹ Co-présidé par MM Daniel Reiner, Jacques Gautier, André Vallini et Xavier Pintat

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 Etats membres.** Vu sous cet angle, avoir réussi à mobiliser des soldats de 22 nationalités¹ européennes pour la formation de l'armée malienne pourrait finalement avoir constitué un succès d'étape. Ce déficit de mobilisation collective fait paradoxalement des Canadiens et des Américains, aux côtés naturellement des Britanniques et des Belges, nos principaux partenaires au Mali aujourd'hui.

1. Le Sahel, une zone pourtant prioritaire de l'action extérieure européenne

Deux résolutions manifestent symboliquement que d'un point de vue médiatique du moins, le Sahel est une priorité de l'action extérieure de l'Union européenne.

- **La stratégie intégrée de l'Union européenne pour le Sahel (septembre 2011)**

Le service européen pour l'action extérieure a rendu publique en septembre 2011 une « *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel* » qui concerne essentiellement le Mali, la Mauritanie et le Niger, et 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 stratégique donne lieu à des actions concrètes, dotées au total d'un budget de **167 millions d'euros**.

Vos rapporteurs se rendront prochainement à Bruxelles auprès des institutions de l'Union européenne pour évaluer l'état exact de mise en œuvre de cette stratégie intégrée.

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

- **Le soutien à l'équipement des forces africaines**

Lors de la conférence des donateurs du 29 janvier dernier, l'Union européenne s'est engagée à soutenir financièrement les troupes de la MISMA par l'intermédiaire de la « facilité de paix » pour l'Afrique, et ce à hauteur de 50 millions d'euros.

- **La nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel (mars 2013)**

Autre signal politique, le Conseil a nommé le 18 mars 2013 en la personne de l'ambassadeur français M. Michel Reveyrand de Menthon un Représentant spécial de l'Union européenne pour la région du Sahel, manifestant là encore son intérêt particulier pour la région.

D'après les termes du communiqué du Conseil, « *Ce Haut représentant est chargé de contribuer aux efforts régionaux et internationaux en faveur d'une paix, d'une sécurité et d'un développement durables au Sahel, et de coordonner également l'approche globale de l'UE à l'égard de la crise qui sévit dans cette région, en se fondant sur la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel.* ».

2. Une action cantonnée mais significative

a) *La formation de l'armée malienne, principale réponse européenne à la crise malienne*

Concrètement, l'action de l'Union européenne depuis le déclenchement de la crise malienne, se concrétise par :

- un appui **politique** sans réserve à l'opération SERVAL conduite par la France,

- une aide **logistique** (dans un cadre bilatéral) de certains États membres, limitée mais extrêmement appréciable, comme ce fut le cas notamment de **l'appui britannique, danois, belge, suédois, hongrois... en termes de transport de troupes et de matériels par exemple ;**

- une action proprement européenne de **formation** de l'armée malienne (EUTM Mali), conçue avant l'intervention française mais dont la mise en œuvre a été accélérée ;

- la reprise de l'aide au **développement** (250 millions d'euros) ;

- des crédits pour :

- . **l'équipement des forces africaines** de la MISMA (50 millions d'euros),

- . **l'accompagnement du processus électoral** au Mali (20 millions d'euros issus de l'instrument de stabilité)

- . et pour les situations d'urgence **humanitaire** (plus de 100 millions d'euros en 2012).

Cette action, certes significative, est toutefois cantonnée. Faut-il s'en satisfaire ?

En particulier, certains observateurs estiment que l'opération au Mali aurait pu être l'occasion « idéale » de mettre en place un groupement tactique de l'Union européenne, ou « *battlegroup* ». **En d'autres termes, pourquoi n'y a-t-il pas eu d'opération « EUFOR-Mali » ?**

Plusieurs conditions étaient réunies - un cadre juridique international solide, un certain consensus européen, une demande légitime de l'État concerné-. La plupart des éléments doctrinaux étaient également présents : crise, hors d'un territoire européen, à moins de 6000 km de Bruxelles, où une intervention rapide est nécessaire avant le relais à une autre force.

Le concept opérationnel des groupements tactiques prévoit expressément ce type de missions. « *Les groupements tactiques peuvent être employés pour l'éventail complet des tâches énumérées à l'article 43, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et pour celles qui sont énoncées dans la Stratégie européenne de sécurité.* ». Parmi ces actions figurent : « *les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ...* » comme l'objectif de « *contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* ».

Le groupement tactique de permanence pour les six mois à venir est en outre formé par trois pays qui sont au cœur de l'Europe de la défense, et disposent de forces armées bien aguerries : la Pologne qui est nation-cadre, l'Allemagne et la France en soutien. Les trois pays dits du « *Triangle de Weimar* », qui ont manifesté ensemble leur souhait d'utiliser les groupements tactiques européens, qui, jusqu'à présent, n'ont jamais encore été employés.

Pour quelles raisons l'Union européenne n'est-elle pas intervenue militairement au Mali ?

A l'occasion d'une récente audition¹, M. Jean-Louis Falconi, ambassadeur représentant de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, a détaillé les enjeux de cette question, et **développé des arguments dont la pertinence est laissée à l'appréciation de votre commission** : « *S'agissant du Mali, si votre question est de savoir si l'opération Serval, déclenchée par la France en une demi-journée, consultation du Parlement comprise, aurait pu être lancée par l'Union européenne avec participation et déploiement sur le terrain des États membres, la réponse est non. Faut-il en déduire que c'est un échec complet, la fin de l'Europe de la défense ? Non, non plus.* »

¹ Le 4 février 2013, audition devant la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

L'Union européenne aurait-elle pu intervenir au Mali ?
Point de vue du représentant français au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS)

« Pour déclencher une mission comme Serval dans un cadre européen, l'Union européenne rencontrerait plusieurs difficultés. D'abord, il y a une question de disponibilité des forces et la volonté de les engager. Le premier problème, dans l'Union européenne, c'est que les Européens ont de moins en moins de capacité de défense. (...)

« Par ailleurs, l'Union européenne est un tel promoteur de paix entre nous que certains des vingt-sept États membres sont des pacifistes tous azimuts qui ne se demandent pas si la préservation de la paix chez nous pourrait nécessiter d'intervenir au-dehors pour nous protéger et éviter le développement du terrorisme. (...)

« Ensuite, il y a une question de volonté de déclencher l'action, de se projeter à l'extérieur. Pour que la décision d'intervenir soit prise, il faut arriver à une analyse partagée que la cause est bonne. Vis-à-vis de la Libye, la réaction de l'Union européenne a été bien pire que pour le Mali, l'Union ayant décliné toute compétence dans cette crise qui s'est déclarée plus vite. Alors que la France, par la voix d'Alain Juppé, lors du conseil des affaires étrangères du 11 mars 2011, avait plaidé pour que l'Union européenne joue un rôle dans la résolution de la crise libyenne, vingt-six États membres ont dit non.

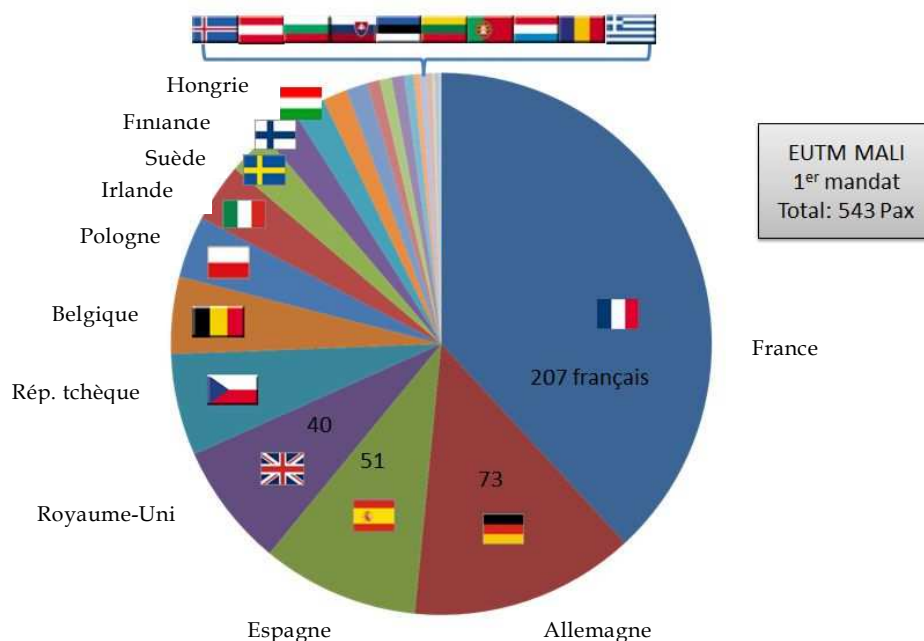
« Si l'analyse politique d'une pertinence de l'action arrive à être partagée, encore faut-il trouver des partenaires capables d'intervenir. Or celui qui, culturellement, est le plus proche d'une certaine vision de politique étrangère, à savoir le Royaume-Uni, est aussi celui qui réfute, la plupart du temps, la pertinence d'un cadre européen pour les questions de sécurité. (...) »

« Le Mali est-il un échec ? (...). **L'Union européenne n'est pas plus à blâmer que quiconque** : même quand un gouvernement national a toutes les raisons de considérer qu'il y a un risque et qu'il faut prévenir un conflit, les décisions politiques d'agir, qui peuvent être coûteuses, se prennent en général au pied du mur. Pour l'Union européenne, c'est la même chose multipliée par vingt-sept. **Ce qui est à blâmer, c'est le réflexe naturel et politique, devant des moyens limités, d'hésiter à faire des choses.** »

Audition de M. Jean-Louis Falconi, ambassadeur représentant de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, février 2013.

À l'image de ce qui avait été réalisé en Somalie, l'Union européenne a mis en place une mission de formation des forces armées maliennes, EUTM-Mali, à laquelle participent **22 États membres**, dont le mandat a été adopté par le Conseil du 18 février et dont vos rapporteurs ont pu rencontrer, à Bamako, l'encadrement.

Son effectif est très majoritairement français :

Graphique n° 2 : EUTM MALI 1^{er} mandat

La France est la plus impliquée dans cette mission de formation (207 militaires français présents sur les camps de Bamako et de Koulikoro), suivie par l'Allemagne, l'Espagne, la Grande-Bretagne et la République tchèque. Mais l'on trouve également notamment des formateurs suédois, lituaniens, des médecins allemands et des pilotes d'hélicoptères belges.

À cet égard, vos rapporteurs soulignent la grande qualité des militaires français rencontrés et leur parfaite appréhension, en particulier, des enjeux de formation au respect des droits de l'homme.

Les 500 militaires européens qui vont former 4 bataillons maliens de 600 soldats, soit environ 2 500 hommes, auront la lourde tâche de **reconstruire les fondamentaux** de forces armées dont l'unité organique (capacité à manœuvrer ensemble d'unités préconstituées), l'esprit de corps et les lignes hiérarchiques ont été disloquées, aux dires mêmes des responsables militaires maliens rencontrés sur place, notamment par des recrutements fondés sur le népotisme. Le corps des sous-officiers a été décimé et l'équipement et l'entraînement, insuffisants, ne leur permettent pas d'atteindre le niveau opérationnel requis pour faire face à la menace sécuritaire.

Une centaine d'éléments précurseurs étaient d'ores et déjà déployées fin février, quand vos rapporteurs se sont rendus sur place, dont la totalité des effectifs du volet « conseil », qui se concentre sur trois sujets principaux : la gestion des ressources humaines, l'organisation territoriale de l'armée malienne, le cycle de préparation opérationnelle. Le

volet « formation », a démarré début avril. Dans ce but, la totalité des effectifs de la mission a été déployée fin mars.

Cette mission, indispensable, est en quelque sorte limitée aux confins de l'action militaire, puisqu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un engagement opérationnel.

Des restrictions d'emploi (*caveat*) s'appliquent en outre à certains contingents et limitent leurs possibilités d'emploi.

En outre, des difficultés ont surgi pour réunir les troupes nécessaires pour assurer la **protection des formateurs** sur le camp de Koulikoro.

En effet, au-delà des formateurs eux-mêmes, dont la France fournit les plus gros contingents, le déploiement de la mission dépendait de la fourniture de capacités critiques telles que le soutien médical (fourni par l'Allemagne), l'évacuation médicale par voie aérienne (fournie par la Belgique), ou encore la protection de la force. Malgré des contributions tchèque et espagnole, la génération de forces pour les protecteurs d'EUTM Mali a donné lieu à des difficultés conduisant à ce que la France agisse comme variable d'ajustement afin de permettre un démarrage de la mission dans les temps.

L'appel à la solidarité lancé par la France, qui assure déjà le plus gros du fardeau, pour 90 protecteurs des formateurs européens, n'a pas été entendu.

Afin de ne pas retarder le calendrier des formations de la mission EUTM Mali, la France a donc décidé, le 11 mars, de fournir dans l'urgence et de manière exceptionnelle les trois sections manquantes et l'élément de commandement pour protéger le site de Koulikoro, soit 95 militaires supplémentaires qui s'ajoutaient à la contribution française déjà prévue.

Cet épisode en dit long sur la mobilisation réelle de nos partenaires européens. Faut-il souligner en outre que les **sommes** prises en charge par le budget européen sont assez **modestes** (de l'ordre de **12 millions d'euros**) et que ce **sont les États qui fournissent les contingents qui font, en réalité, et à due proportion, l'essentiel de l'effort ?**

La prochaine rotation d'EUTM Mali (juillet) sera peut-être l'occasion d'une plus grande implication de la part de nos partenaires européens.

b) Le développement : l'Union européenne, premier bailleur de fonds au Sahel

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.**

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'Etat : 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€.

Une **Conférence sur le développement**, co-présidée par l'Union européenne et la France, devrait avoir lieu le 15 mai à Bruxelles, avec pour objectif de mobiliser la communauté internationale pour rassembler des financements suffisants et dégager des priorités d'action qui permettront aux acteurs de coordonner la reprise graduelle de l'aide au développement. Cette conférence devrait permettre aussi d'identifier des décisions concrètes qui puissent être mises en œuvre rapidement par les Maliens, sur la base d'un document stratégique présentant leurs priorités de développement.

Outre un volet gouvernance (par l'appui à la décentralisation et le développement équilibré du territoire, à la justice, à l'État de droit), la Conférence aurait un volet économique (relance de l'économie et appui au secteur privé, à l'agriculture au retour des migrants) et un volet développement humain (par le soutien à l'éducation, la santé et la culture notamment).

La France devrait assurer la coprésidence de cette conférence.

c) Vers une extension de l'opération « EUCAP Sahel Niger » au Mali ?

La mission de l'Union européenne « *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'état 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.

d) L'aide humanitaire










Enfin, la Commission européenne et en particulier sa direction générale « ECHO » ont débloqué des fonds pour l'aide humanitaire aux populations. **172 millions** d'euros ont ainsi été attribués au Sahel en 2012, dont 58 millions ont été utilisés au Mali pour la lutte contre la crise alimentaire.

3. Une aide européenne essentiellement bilatérale

a) L'aide belge, danoise ou britannique est passée par un canal bilatéral

Plusieurs états membres ont apporté, dans un cadre bilatéral, une aide substantielle à l'opération conduite par la France. Il s'agit naturellement du Royaume Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne, mais aussi de la Belgique ou encore du Danemark (pays qui bénéficie pourtant d'un « *opt out* », ou exemption, en matière de défense, dans le cadre des traités européens).

Graphique n° 3 : Contributions alliées à l'opération

Contributions alliées à l'opération				
	Etat	Moyens	Période	Bilan vols
	BEL	TRANSPORT TACTIQUE & MEDEVAC	18 JAN → 31 MAR 29 JAN → 18 MAR	184
	CAN	TRANSPORT STRATEGIQUE	16 JAN UFN	65
	DEU	TRANSPORT TACTIQUE ET RAVITAILLEMENT EN VOL	2 vols/jour UFN	193
	DNK	TRANSPORT TACTIQUE	17 JAN → 17 AVR	77
	ESP	TRANSPORT TACTIQUE	25 JAN → UFN	68
	GBR	TRANSPORT STRATEGIQUE ET RADAR AEROPORTE	14 JAN → fin AVR 6 → 12 MAR	43
	NTH	TRANSPORT STRATEGIQUE	8 FEV → 14 FEV	4
	SWE	TRANSPORT STRATEGIQUE	25 JAN → 31 MAI	2
	USA	TRANSPORT STRATEGIQUE DRONES RAVITAILLEURS EN VOL	21 JAN → 5 MAR	120

b) Les États-Unis restent notre principal soutien au Mali

Parmi les autres pays aidant l'opération française, outre le **Canada**, ce sont les **États-Unis** qui ont été notre principal soutien.

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.**

Afin de donner une base juridique solide aux dépenses à venir de l'administration américaine, le Président américain a signé le 11 février dernier un « *mémorandum* » autorisant l'allocation d'une enveloppe spécifique de **50 millions de dollars** pour financer le soutien américain à la France et au Tchad dans le cadre du conflit malien. S'agissant du soutien au déploiement de la MISMA, ainsi qu'à l'équipement et à l'appui logistique des forces africaines, là aussi les États-Unis ont su déployer d'importants moyens. Le Département d'Etat a dégagé dès le mois de janvier une enveloppe de **96 millions de dollars**, dont les deux premières tranches (8 et 32 millions de dollars) ont d'ores et déjà été débloquées. Ces

financements participent aujourd'hui au soutien logistique de la MISMA ainsi qu'au déploiement et à l'équipement des troupes africaines sur le terrain.

Sur le plan politique, la décision de déployer une opération de maintien de la paix onusienne (MINUSMA) résulte d'une concertation au plus haut niveau de l'État entre la France et les États-Unis, confirmé par les responsables politiques de nos deux pays, la décision relevant bien entendu du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Des interrogations se sont naturellement exprimées du côté de l'administration américaine, qui reste sous la pression du Congrès, sur la stratégie proposée devant le Conseil de sécurité, notamment lors du vote de la résolution 2085, pour laquelle la France a tenu la plume, ou encore aujourd'hui s'agissant plus particulièrement des aspects sécuritaires entourant le déploiement de la future opération de maintien de la paix et des capacités africaines à déployer une force crédible.

Elles ne doivent pas faire oublier le fait que les États-Unis sont aujourd'hui le seul partenaire avec lequel des concertations bilatérales de cette nature et de cette intensité sont établies sur le dossier malien.

Lors de sa récente visite à Paris, John Kerry a montré que la concertation entre Paris et Washington sur le règlement politique de la crise malienne figurait au premier rang des priorités américaines.

4. Quel « partage de l'effort » pour la défense d'intérêts européens ?

La France assume presque seule l'essentiel de l'effort pour la défense d'intérêts qui sont, comme cela a déjà été dit, largement européens. Il lui en a déjà coûté environ 200 millions d'euros, sans parler des formateurs européens dont l'Union ne prend en charge qu'une part modeste (12,5 millions d'euros), l'essentiel étant assumé par les pays qui fournissent les contingents.

Au-delà même des aspects stratégiques, il est un autre domaine dans lequel notre pays assure la défense des intérêts européens, c'est celui de la **protection consulaire**, c'est-à-dire de la sécurité des ressortissants européens dans les pays tiers, comme au Sahel.

Faut-il rappeler que la France assure ainsi, dans 17 états sur 24 identifiés comme « à risque » par l'Union européenne, la protection des citoyens de l'Union au même titre que de ses propres citoyens ?

Les Européens qui voyagent ou qui résident dans un pays tiers dans lequel l'État membre dont ils ont la nationalité ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat **ont le droit de bénéficiaire de la protection des autorités consulaires de tout autre État membre**. Celui-ci doit prêter assistance à ces citoyens de l'Union non représentés dans les mêmes

conditions qu'à ses propres ressortissants. Ce principe s'applique en cas d'évacuation notamment.

Ainsi, s'il avait fallu évacuer Bamako, la France aurait été nation pilote pour les 1 000 ressortissants européens, au même titre que pour ses 6 000 ressortissants.

La protection consulaire dans le droit de l'Union européenne

Le droit dont jouissent les citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'autres États membres dans les mêmes conditions que les ressortissants de ces derniers est inscrit à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à l'article 23 du TFUE, ainsi qu'à l'article 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Aux termes de ces trois dispositions, tout citoyen de l'Union «bénéficie [...] de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État». Un droit individuel est ainsi clairement conféré à tout ressortissant¹ d'un État membre de recevoir un traitement égal de la part des autorités consulaires d'un autre État membre sur le territoire d'un pays tiers où son propre État membre n'est pas représenté. Le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres² et le droit de l'Union confère des droits individuels, entre autres pour garantir le plein effet des droits légaux des citoyens.

Ainsi, en avril 2011, lors des violences à Abidjan, la force française Licorne a mis à l'abri 2 700 français et 250 européens. Dans certains cas comme au Sénégal, il y a autant de Français que de ressortissants de l'Union qui figurent dans le plan de sécurité de l'ambassade française. **Sur les 40 plans de sécurité en Afrique, la moitié inclut des non Français.** De plus, en cas de crise, les États se tournent volontiers vers la France, même si leurs ressortissants ne sont pas inclus dans les plans de sécurité.

Pourtant, les négociations en cours autour de la proposition de directive présentée par la Commission européenne, relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger, ne prévoit pas à ce stade, contrairement à ce que demandait la France, de meilleur partage du fardeau, notamment financier, non plus qu'un rôle pour le service européen d'action extérieure et les délégations de l'Union européenne : le projet de directive laisse reposer la charge d'assistance aux citoyens non représentés, et de la coopération à mettre en œuvre à cet effet, sur les seuls États membres.

¹ Voir les affaires 57/65, Lütticke, et 26/62, Gend & Loos. L'article 23, paragraphe 2, du TFUE ne prévoit plus que les États membres établissent entre eux les règles nécessaires. L'article 23, premier et deuxième alinéas, du TFUE permet simplement aux États membres de prendre les dispositions internes nécessaires.

² Affaire C-184/99, Grzelczyk,

II. LES MALIENS DOIVENT ÉCRIRE LEUR AVENIR, AUJOURD'HUI ENCORE INCERTAIN

A. LE MALI DOIT REFONDER SON PACTE NATIONAL

1. Le naufrage du « miracle » démocratique malien

D'« enfant chéri » de la communauté internationale, le Mali, perçu pendant des décennies comme un « miracle » démocratique en Afrique de l'Ouest, est maintenant décrit comme l'« homme malade » de la région, une « démocratie de façade », « pays du sourire » où l'impunité règne et où la corruption de la classe politique, le népotisme dans les recrutements, la complicité avec les terroristes et la collusion avec les trafiquants de drogue auraient précipité la déliquescence de l'État, abandonnant les Maliens à un destin tragique.

Après avoir renversé Moussa Traoré en 1991, le général Amadou Toumani Touré (dit « ATT ») a conduit une transition démocratique longtemps considérée comme exemplaire, conclue en 1992 par l'élection d'Alpha Oumar Konaré, avec lequel vos rapporteurs ont longuement échangé à Bamako, qui s'est appuyé sur l'ADEMA (Alliance pour la démocratie au Mali) durant ses deux mandats.

En 2002, ATT a été élu à la présidence de la République puis réélu le 29 avril 2007. Pendant vingt ans, le Mali est devenu la référence de démocratie en Afrique, fondée sur une politique du consensus. Aucun parti ou coalition ne disposant de la majorité absolue au Parlement, le Président avait pu former un premier gouvernement d'union regroupant toutes les principales formations politiques.

Si les élections ont à chaque fois été jugées comme libres, sincères et transparentes par les observateurs nationaux et étrangers, malgré quelques imperfections, on peut toutefois déplorer la **faiblesse du taux de participation** : 36 % pour la présidentielle de 2007 et 33 % pour les législatives, chiffres qui traduisaient déjà, finalement, un discrédit de la classe politique sur lequel l'année écoulée a jeté une lumière crue.

Les 21 et 22 mars 2012, à quelques semaines de l'élection présidentielle qui devait se tenir en avril 2012, et dans le contexte de la rébellion armée au Nord du pays, une mutinerie militaire emporte le régime déliquescents d'Amadou Toumani Touré. Ce coup d'état décrit comme presque accidentel dans ses modalités, perpétré par un capitaine que selon certains propos tenus à vos rapporteurs on serait allé chercher à la « buvette », est aussi un mouvement de colère face à la classe politique, mouvement venu « à la fois de loin et de nulle part », comme on peut l'entendre dire à Bamako.

En un an, le Mali connaît une crise dont le coup d'envoi avait été donné deux mois plus tôt, le 17 janvier 2012, avec l'attaque de Ménaka par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA), crise qui atteindra une intensité inégalée en cinquante-deux ans d'indépendance.

Face à la pression de la communauté internationale, qui a unanimement condamné le putsch de mars 2012, et à la mobilisation de la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CÉDÉAO) pour aider le Mali à sortir de la crise, un accord cadre a été signé le 6 avril par la junte et la CÉDÉAO pour mettre en place une transition politique. Dans ce cadre, Dioncounda Traoré, Président de l'Assemblée nationale, est désigné le 12 avril comme président intérimaire de la République du Mali, et Cheick Modibo Diarra Premier ministre de transition. Un second accord est conclu le 20 mai entre les putschistes, les autorités de transition et la CÉDÉAO pour prolonger cette transition pour un an à compter du 22 mai.

Le 6 avril 2012, le MNLA proclame unilatéralement « *l'indépendance de l'Azawad* ». **La France, comme ses partenaires, condamne cette déclaration et rappelle son attachement à l'unité et à l'intégrité territoriale du Mali.** Le Nord-Mali est ensuite occupé par des mouvements terroristes islamistes qui y imposent leur terrible loi : AQMI et le MUJAO, rejoints par Ansar Dine, mouvement touareg islamiste opposé au MNLA. De très nombreuses violations des droits de l'homme y sont commises : amputations, viols, lapidations, recrutement d'enfants soldats...

L'offensive des terroristes vers le Sud du pays le 10 janvier 2013 déclenchera l'appel au secours du Président Traoré à la France, sur le fondement de l'article 51 de la Charte des Nations unies, et l'intervention militaire française à compter du 11 janvier 2013.

CHRONOLOGIE DE LA CRISE POLITIQUE MALIENNE

- 17 janvier 2012, attaque de Ménaka par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA),
- 21/22 mars coup d'État
- 30 mars/1^{er} avril 2012 : chute de Gao et de Tombouctou ;
- 5 avril 2012 : prise d'otages au Consulat d'Algérie à Gao ;
- 6 avril 2012 : accord-cadre signé entre le Président du Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE), le Capitaine Sanogo, et le Représentant de la médiation de la CEDEAO (Communauté des États d'Afrique de l'Ouest), le Ministre Djibril Bassolé ;
- 6 avril 2012 : proclamation de l'indépendance de l'Azawad par le MNLA ;
- 12 avril 2012 : investiture du Président par intérim Dioncounda Traoré ;
- 17 avril 2012 : nomination de Cheick Modibo Diarra comme Premier ministre doté de "pleins pouvoirs", conformément à l'accord-cadre ;
- 25 avril 2012 : formation du premier gouvernement de transition ;

- 30 avril/1er mai 2012 : affrontements meurtriers entre bérêts rouges (garde présidentielle) et bérêts verts ;
- 21 mai 2012 : manifestation dégénérant en occupation du palais présidentiel et en agression grave contre le Président par intérim ;
- 23 mai 2012 : évacuation sanitaire sur Paris du Président Traoré ;
- 5 juillet 2012 : adoption de la résolution 2056 par le CSNU ;
- 27 juillet 2012 : retour du Président, suivi le 29, d'un discours à la Nation proposant une "nouvelle architecture de la Transition" ;
- 24 août 2012 : formation d'un Gouvernement d'union nationale (Cheick Modibo Diarra, Premier ministre) ;
- 26 septembre 2012 : poussée de fièvre au sein de la police, discours du Président François Hollande, lors de "l'événement de haut niveau sur le Sahel", à New York ;
- 12 octobre 2012 : adoption de la résolution 2071 par le CSNU ;
- 16 novembre 2012 : nouvelle poussée de fièvre dans la police ;
- 20 novembre : enlèvement de Gilberto Rodrigues Leal, ressortissant français, à Diéma par le MUJAO, portant à sept le nombre des otages français dans le Sahel ;
- 10 décembre 2012 : « démission » forcée du Premier ministre Cheick Modibo Diarra ;
- 12 décembre : nomination de Django Cissoko, Médiateur de la République, au poste de Premier ministre ;
- 17 décembre 2012 : formation d'un nouveau gouvernement
- 20 décembre 2012 : adoption de la résolution 2085 par le CSNU ;
- 10 janvier 2013 : prise de Konna par les groupes terroristes (reprise le 18 janvier) sur fond de troubles dans la capitale depuis le début de la semaine ;
- 11 janvier 2013 : instauration de l'état d'urgence et début de l'opération Serval ;
- 25 janvier 2013 : adoption de la feuille de route du gouvernement en Conseil des ministres (entérinée par un vote des députés le 29) ;
- 27 janvier 2013 : libération de Gao ;
- 28 janvier 2013 : libération de Tombouctou ;
- 30 janvier 2013 : libération de 29 bérêts rouges sur 53 ;
- 2 février 2013 : visite à Tombouctou et Bamako du Président François Hollande ;
- 8 février 2013 : incidents entre bérêts rouges et forces de sécurité maliennes au camp para de Djicoroni ;
- 13 février 2013 : investiture officielle du Capitaine Sanogo, comme Président du Comité militaire de suivi de la réforme des forces de défense et de sécurité (CMSRDS), nommé six mois plus tôt par décret présidentiel ;
- 6 mars 2013 : adoption du décret portant création de la Commission de dialogue et de réconciliation, et arrestation, le même jour, par la Sécurité d'Etat du Directeur de publication du quotidien "Le Républicain" qui a mis en cause les putschistes, (transféré huit jours plus tard dans des locaux de la police) ;
- 11 mars 2013 : réouverture du lycée Liberté, fermé depuis le 14 janvier 2013 ;

- 12 mars 2013 : lancement de l'opération "presse morte" (jusqu'au 18 au matin) ;

- Avril 2013 (prévisionnel) : adoption d'une nouvelle résolution par le Conseil de sécurité des Nations unies, relatif au déploiement d'une opération de maintien de la paix, la MINUSMA.

Beaucoup a été dit et écrit sur la déliquescence de l'État malien sous l'ère ATT, marquée par la corruption et le laisser-faire par rapport au développement du narcotrafic et du risque terroriste au Nord du pays. À Bamako, vos rapporteurs ont pu recueillir des témoignages directs confortant la thèse de l'existence d'une complaisance – voire d'une complicité opérationnelle directe- entre le pouvoir d'ATT et certaines organisations terroristes présentes au Nord du Mali...

2. Une lancinante question du Nord qui s'inscrit dans un contexte de vives tensions communautaires

a) Le Nord, question lancinante et complexe : problème Touareg ou problème de développement ?

Sur la question du Nord Mali, on retrouve couramment deux approches.

La première aborde la question sous l'angle du problème Touareg, lancinant depuis la première rébellion dans les années 60 juste après l'indépendance. La deuxième aborde la question du Nord-Mali suivant un prisme plus « classique » de développement et oppose, au Nord comme au Sud, le centre à la périphérie.

(1) La question Touareg, épine lancinante dans l'histoire du Mali indépendant

Partagé entre le monde noir et le monde arabe, le Mali est fait de deux grandes régions à la géographie hétérogène, qui ne sont guère unies que par le fleuve Niger.

Le Sud, fertile, le « Mali utile », agricole et piscicole, dont est issue la génération d'hommes politiques ayant conduit le pays à l'indépendance, à la suite de Modibo Keita, est habité par les populations noires (Bambaras, Malinkés, Soninkés...) polarisés vers l'arc Dakar-Abidjan. Le Nord, aride, peu dense, regarde vers le Sahara algérien et abrite tant des groupes à « peaux blanches » (arabes, touaregs) que des noirs (Songhaï de la boucle du fleuve, Soninkés, Peuls, Bellahs).

Au Nord vivent, parmi d'autres populations, notamment songhaï et arabes, sédentaires, les Touaregs, ou « *Tamachek* », descendants des royaumes berbères chrétiens qui dominaient le Maghreb jusqu'aux invasions arabes du VII^{ème} siècle, traditionnellement pasteurs transhumants, passant de la Mauritanie au Niger et de l'Algérie au Burkina Faso.

Beaucoup a été écrit sur les quatre rébellions ou révoltes touaregs depuis l'indépendance.

La première rébellion dans l'histoire du Mali indépendant, initiée par les Kel Adgah, eut lieu en 1963-1964. Après une répression impitoyable, faisant 1 500 à 2 000 morts, pour la plupart des civils, au cours de laquelle les puits furent empoisonnés par l'armée malienne, et de nombreuses têtes de bétail abattues, causant des ravages au sein des populations, Kidal puis d'autres cercles du Nord furent placés sous administration militaire et de nombreuses familles touaregues s'enfuirent en Algérie ou en Libye.

Évoquant cette période, certains responsables politiques maliens comparent le nord à un « *cimetière pour les soldats maliens* ». Les populations du Nord ont quant à elles gardé une mémoire vive de la brutalité de la répression qu'elles ont subie.

Plaçant le Nord Mali sous administration militaire, le gouvernement en interdit l'accès aux étrangers et favorise ainsi une marginalisation politique et économique durable. L'Adrar et Taoudéni deviennent ce qui s'apparente alors à un « bagne » où sont envoyés prisonniers politiques, délinquants et criminels, ainsi que les militaires indisciplinés.

C'est ensuite la grande sécheresse des années 1973-1974 qui entraînera l'exode de nombreux Touaregs, en particulier vers la Libye, qui participeront à la troisième rébellion, dans les années 1990, sous l'égide du Mouvement populaire de libération de l'Azawad (MPLA) mené par Iyad ag Ghali. Cette rébellion intervient dans un contexte de puissant mouvement social au Sud contre le régime du général Moussa Traoré (GMT), débouchant sur la prise de pouvoir par le lieutenant-colonel Amdou Toumani Touré (ATT). L'armée malienne exerça à nouveau des représailles contre les populations civiles, grossissant ainsi les rangs des rebelles. Après avoir facilité les contacts entre les belligérants, l'Algérie parraine, en 1991, les **Accords de Tamanrasset** instaurant un cessez-le-feu.

Ces accords, signés par Iyad Ag Ghali au nom d'un mouvement rebaptisé MPA, prévoient l'intégration de combattants touaregs dans l'armée, une décentralisation administrative et un effort du gouvernement en faveur du développement économique local. Ils consacrent la renonciation à l'indépendance, ce qui va créer des dissensions au sein du monde touareg. C'est le 11 avril 1992 que sera finalement signé le « **Pacte national** ».

Le Pacte national organise un statut particulier pour le Nord Mali, établissant que chaque région, commune, arrondissement et cercle de la zone sera doté d'une assemblée élue et d'un exécutif. Les assemblées régionales devaient avoir compétence pour « exercer le pouvoir de contrôle des forces de police et de maintien de l'ordre », « élaborer tout programme de développement » ou « promouvoir le développement

transfrontalier ». Pour autant, la faiblesse des transferts financiers entravera ce processus de décentralisation.

Le Pacte national prévoit l'intégration des combattants rebelles dans les différents corps en uniforme de l'État et organise un allègement de la présence militaire au Nord.

Pourtant, les combats ne cessent pas tout à fait, le développement des trafics dans la zone servant de prétexte pour ne pas appliquer les dispositions du pacte. Le processus de paix se consolide pourtant et aboutit à la **cérémonie de la flamme de la paix**, le 27 mars 1996 à Tombouctou, au cours de laquelle sont symboliquement détruites 3 000 armes de la rébellion. Une loi d'amnistie est votée en 1997 par le Parlement du Mali.

Un nouveau regain de tension intervient en 2006 au moment des élections présidentielles, quand plusieurs centaines de rebelles prennent le contrôle de camps militaires à Kidal et Ménaka. Signés le **4 juillet 2006, les accords d'Alger** pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal prévoient une démilitarisation du Nord et la création « d'unités spéciales mixtes » composées en grande partie de Touaregs. En d'autres termes, l'armée malienne se retire d'une partie importante du territoire national au profit d'unités spéciales composées d'anciens rebelles. Certains y verront une atteinte à la souveraineté malienne. En 2007 les hostilités reprennent, en liaison avec une rébellion touareg au Nord Niger (Mouvement national pour la justice). C'est en Libye que seront signés les accords de paix, en 2009.

La rébellion a repris le 17 janvier 2012, favorisée par le retour de centaines de membres touaregs de la légion de Khadafi, notamment les Maliens menés par Mohammed Ag Najim, et par la dissémination de l'armement libyen, véritable arsenal à ciel ouvert.

Elle s'inscrit dans un contexte renouvelé depuis le milieu des années 2000, qui est celui de l'installation d'un sanctuaire d'AQMI et de la forte montée en puissance du narcotrafic. Ces deux phénomènes se conjuguent pour faire plus que jamais de cet espace désertique, vaste ensemble de dunes d'où émergent des rochers chaotiques, un espace de non droit où règnent les trafics, l'impunité et la corruption.

La question du Nord-Mali s'inscrit donc dans une très longue série de rébellions armées qui viennent ponctuer son histoire depuis plus de 50 ans. Il y a donc indiscutablement une « question touareg » caractérisée par une insatisfaction des populations nomades du nord, par un cycle de violences et de représailles quasiment continu et par un affaiblissement progressif des structures de l'État malien.

Le retour de Libye des anciens mercenaires de Khadafi (et de leur arsenal d'armement) a en quelque sorte servi d'étincelle à un cocktail explosif dont tous les éléments étaient déjà réunis :

irrédentisme, corruption des structures centrales, impact déstabilisateur du narcotrafic sur les mécanismes de redistribution traditionnels...

Plusieurs experts considèrent d'ailleurs que la rébellion touareg couvrait dès avant l'intervention en Libye. Ibrahim ag Bahanga, touareg des Ifoghas, originaire de Tin-Essako dans la région de Kidal, vraisemblablement mort le 26 août 2011 dans un accident de voiture, avait déjà formé le projet de reprendre les armes, avant même que le MNLA ne mette ce projet à exécution en 2012.

Force est cependant de constater d'ailleurs que la majorité des armes retrouvées par les forces françaises au Nord-Mali ne provenaient pas de Libye, mais de **soldats maliens** qui avaient fait défection ou les avaient vendues aux groupes terroristes, détournant ainsi la coopération menée par un de nos alliés.

(2) Les Touareg : une communauté divisée

On ne saurait trop insister sur la complexité de la situation au Nord, en particulier chez les Touaregs, situation qui nécessite une connaissance très fine de sociétés traditionnelles, traversées de profondes rivalités. Rivalités entre lignages touaregs, (schématiquement : Ifoghas, contre Imghads), entre Touaregs et Arabes, avec des alliances inattendues, certains Touaregs étant alliés à des Arabes contre d'autres Touaregs...

Toutes les alliances et tous les revirements paraissent possibles, tant sont subtils et complexes les rapports entre communautés et lignages. D'ailleurs, au sein des groupes armés, on peut observer une rivalité entre Ansar Dine et le MNLA, la dissidence de l'éphémère MIA après le déclenchement de Serval et son ralliement au MNLA.

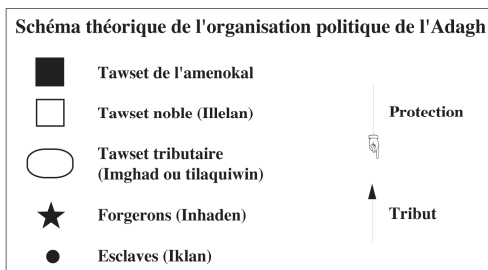
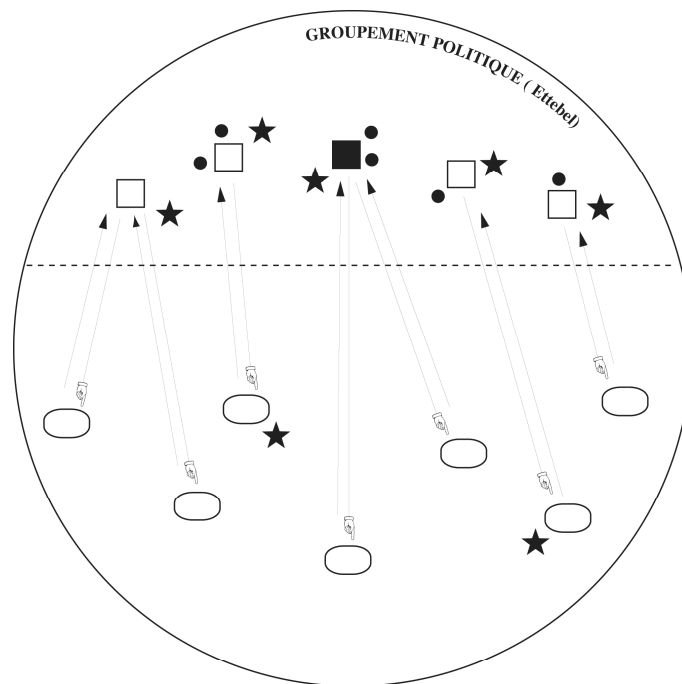
Les divisions sont bien plus profondes que la vision parfois idéalisée du monde touareg qu'on peut avoir dans les capitales européennes ne le laisse penser. En particulier, de nombreux chefs traditionnels touaregs ne se reconnaissent pas dans les revendications du MNLA.

La trajectoire personnelle d'Iyad ag Ghali, à l'origine laïque, ancien leader des rébellions touarègues, est à ce titre révélatrice : son basculement progressif s'expliquerait non seulement par un **cheminement religieux** 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), mais aussi par une **rivalité** avec la jeune génération du MNLA et une recherche de reconnaissance au sein de la communauté touareg, par rapport à l'Amenokal des Ifoghas.

L'organisation de la société touareg est souvent décrite comme **féodale**, tant les relations sociales y restent marquées par des rapports de dépendance, voire d'infériorité intériorisée, fondés sur la protection et le tribut. Certains sont nobles, d'autres « dominés », comme c'est le cas en

particulier des anciens esclaves. Des travaux universitaires ont décrit cette organisation par lignage (l'amenokal, le noble, le tributaire, le forgeron, l'esclave) :

Graphique n° 4 : Schéma théorique de l'organisation sociale touarègue



Source : *Les Touaregs Kel Adagh, dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain*, Pierre Boilley, 1999

Certains travaux¹ distinguent six groupes sociaux fondamentaux dans les organisations politiques touarègues traditionnelles, structures pyramidales reposant sur : **l'aristocratie** guerrière, elle-même hiérarchisée en lignages dont celui de la chefferie, qui transmet le pouvoir ; les **tributaires**, qui sont dans un rapport de soumission ; les **religieux**, détenteurs du savoir coranique et garants de l'application des règles (héritages, mariages, divorces) ; les **artisans**, situés au bas de la pyramide sociale, mais libres ; les **esclaves** (subsahariens alors que leurs « propriétaires » sont d'origine méditerranéenne), considérés comme des

¹ A. Bourgeot, « les sociétés touarègues, Nomadisme, identité, résistance », 1995

marchandises ; les **affranchis** (Touaregs noirs, ou Bellahs), qui accèdent au statut d'hommes libres tout en étant marqués à vie par leur ascendance.

On pourrait croire ces catégorisations sociales emportées par la colonisation puis plus encore par l'indépendance, dans la mesure où le projet politique de Mobibo Keita était naturellement de mettre fin à l'ancien ordre social. De fait, la rupture des liens de dépendance a conduit à la formation de **nouvelles communautés** telles que les Imghads ou les Bellahs. Pourtant, cette société est encore aujourd'hui traversée par des rémanences de l'ancien ordre social. Ainsi, certains analysent la loyauté des Imghads par rapport à l'État malien comme une certaine volonté de ne pas revenir à une relation de dépendance par rapport à l'ancienne aristocratie touarègue. D'autres mettent en avant le rôle fondamental des rivalités claniques (Ifoghas contre Idnan par exemple) pour comprendre le positionnement respectif des différentes chefferies touaregs.

Une récente réunion passée quasiment inaperçue des Touaregs noirs du Mali (le 22 mars 2013 à Bamako) en dit pourtant long sur les divisions ancestrales de cette communauté, où l'on distingue entre Noirs, descendants d'esclaves, et individus à "peau claire". Ces représentants ont réclamé¹ dans le cadre de la "réconciliation" entre communautés, une loi criminalisant l'esclavage, phénomène qui selon eux persiste dans le nord du pays. *"Nous demandons au gouvernement malien de faire rapidement adopter une loi criminalisant l'esclavage dont nos parents sont toujours victimes dans le nord du Mali"*, aurait déclaré lors d'une conférence de presse Ibrahim Ag Idbaltanat, président de l'association Temedt ("parenté" en tamasheq, langue des Touareg). En l'absence d'étude fiable, l'association évalue à *"plusieurs centaines"*, voire *"quelques milliers"* le nombre de personnes traitées en esclaves dans le nord du pays.

Force est de constater d'ailleurs que certains Bellahs, exclus de fait du pouvoir dans les sociétés du Nord, ont rejoint les milices Songhai (Ganda Koy), instaurées en 1990.

Des pôles politiques et sociaux différents clivent ce monde fragmenté et complexe, dont la réalité très locale exige une subtile connaissance de ces sociétés.

(3) La France et le MNLA, mythes et réalité

Il existe indéniablement un mythe de « complot français » au Sahara², qui reposerait sur une collusion avec les Touaregs. Faut-il rappeler que si les Touaregs Kel Adagh ne se sont pas battus contre le colonisateur français, se soumettant « volontairement », c'est sans doute dans l'optique d'évincer les Touaregs dominants –Oullimindens notamment- ?

¹ Source : site Internet jeune Afrique, « Mali : des Touaregs réclament une loi criminalisant l'esclavage »

² Voir l'article : « Un complot français au Sahara ? » Pierre Boileau, in « Mali-France, regards sur une histoire partagée », 2005

Ce mythe d'un complot français remonte aux profondeurs historiques de feu l'O CRS (Organisation commune des régions sahariennes).

Le souvenir de l'O CRS, ce réagencement colonial ultime¹ et éphémère, réalisé en 1957, et qui ne dura que jusqu'en 1962, de l'Organisation commune des régions sahariennes regroupant plusieurs régions sahariennes, est aujourd'hui oublié des responsables politiques français. Mais il reste présent à Bamako, alimentant la suspicion autour d'un supposé agenda caché de la France pour, alternativement, mettre main basse sur les richesses du sous-sol saharien ou alimenter les rébellions touarègues.

Aujourd'hui encore, la représentation de la position française sur la question du Nord-Mali reste polluée par ces fariboles.

Ainsi en est-il de la question des liens de la France avec le MNLA. Contrairement à une vision répandue à Bamako, il n'y a pas de collusion ni encore moins de collaboration entre la France et le MNLA.

Lors de leur audition devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat (le 28 novembre 2012), il a été clairement dit aux représentants de ce mouvement qu'il convenait de déposer les armes, de se placer sur le seul terrain politique et de renoncer à des revendications mettant en cause l'intégrité territoriale du Mali, principe intangible consacré par le droit international. Lors de l'audition, il a été suggéré de rechercher une solution politique, autour d'une plate-forme pouvant réunir non seulement les communautés touarègues mais aussi les autres populations du Nord (majoritaires). Cela a été clairement affirmé : la lutte armée est une impasse. Il faut y renoncer.

Ces exigences recourent celles posées, aujourd'hui, par les autorités maliennes pour engager le dialogue avec les groupes du Nord (renoncer à la lutte armée, respecter l'intégrité territoriale du Mali, exigence du dépôt des armes dans le cours du processus).

Les représentants du MNLA (dont certains responsables sont sous mandat d'arrêt du Gouvernement de Bamako, ce qui n'est pas, par ailleurs, la meilleure façon de favoriser une éventuelle négociation) semblent juger que s'ils déposaient les armes, ils ne seraient plus en mesure de s'opposer à d'éventuelles exactions de l'armée malienne et des milices « noires » contre les populations touarègues.

Pour autant, la position de la France est nette : les groupes armés doivent désarmer, il ne saurait y avoir deux armées maliennes, deux administrations maliennes. Seules les modalités sont discutables.

Symétriquement, de vrais actes de réconciliation doivent être posés sans lesquels il serait illusoire d'espérer résoudre une question

¹ D'après les termes mêmes de l'article précité, qui détaille le contenu de cette réforme

lancinante depuis 50 ans, ou d'atteindre l'objectif d'un rétablissement de l'unité du territoire malien.

Force est de constater que la « démilitarisation » du nord depuis le pacte national et les accords d'Alger, en 1992 et 2006, a contribué à affaiblir l'état malien (1 500 à 2 000 hommes « tenaient » un immense espace, de fait livré à lui-même et à tous les trafics). L'armée malienne doit revenir au Nord. L'Etat, ses services publics, doivent s'y réimplanter. Aucune « administration de fait » par une autre entité ne peut être considérée comme acceptable.

(4) Les Touaregs sont minoritaires, même au Nord

Il ne faut pas oublier qu'en dehors de Kidal, sans doute les Touaregs sont minoritaires dans les régions du Nord, et en particulier à Gao et Tombouctou.

Il ne faut pas oublier les populations « sédentaires », en particulier les **Songhais** et les **Peuls**, non plus que les communautés **arabes** qui ont, elles aussi, un vrai poids dans la région.

Éleveurs, caravaniers ou commerçants, les **Arabes** (ou « Maures », suivant les terminologies) ont un poids **politique** et surtout **économique** non négligeable, en particulier en raison de leur propension à échanger avec les pays du Maghreb voisin. Trois tribus dominant : les Kountas, alliés aux Berbères, de rang social élevé, les Lehmars à Gao et les Berrabiches, qui auraient constitué la majorité des soutiens d'AQMI et du MUJAO. Ce serait grâce à un Berrabiche, Omar Ould Hamara (dit « Barbe rouge »), haut responsable du MUJAO, que Moktar ben Moktar, (dont certains disent qu'il aurait épousé la fille), serait parvenu à s'implanter dans la région de Tombouctou.

Des lignes de fracture existent aussi dans la communauté arabe, en particulier entre les Kountas (alliés des Ifoghas) et les Arabes du Tilemsi, majoritairement Lehmar.

Certains Arabes seraient particulièrement impliqués dans le trafic de **drogue**, comme les Arabes de Tarkint (liés à l'affaire de l'avion « air cocaïne » en 2009). La collaboration voire l'alliance désormais bien réelle entre les groupes armés (notamment le MUJAO) et certains narcotrafiquants arabes répondait sûrement à l'origine à une logique opportuniste, beaucoup plus qu'à une logique politique ou religieuse. Elle est toutefois aujourd'hui bien réelle et explique notamment la présence de poches d'insécurité autour de Gao notamment.

La réconciliation de toutes les ethnies du Mali est indispensable pour que les groupes terroristes ne trouvent pas notamment au Nord le soutien de telle ou telle faction de la population. De cette nécessité aussi le Gouvernement malien doit être convaincu.

(5) Une question de sous-développement ?

La question du Nord serait avant tout, pour certains, une question de sous-développement entre le centre (la région capitale et le Mali « utile », « fertile »), et la périphérie. Le problème du Nord se résumerait à un manque d'infrastructures. Vue sous cet angle, la situation du Nord ne serait pas plus différente que celle d'autres régions du Mali comme Mopti, ou Kayes.

« *Le Nord représente un quart du pays, et depuis 1960 il n'y pas eu un kilomètre de route goudronnée* » a affirmé un haut responsable malien issu du Nord, rencontré à Bamako. A l'inverse, le président Traoré a mis en avant les efforts réalisés par le passé pour l'intégration économique et politique des Touaregs, citant le nombre de leurs députés (11 députés touaregs, 18 députés du Nord, sur 147 au total, sont les chiffres qu'il a cités) obtenus grâce à une dérogation au principe démographique, citant aussi les initiatives pour l'insertion économique des Touaregs mises en place après les précédents accords, citant encore l'intégration sans concours de Touaregs dans la fonction publique et l'armée... « *Les Touaregs ne sont pas notre problème. Nous avons un problème de développement global* » a-t-il affirmé, citant l'enclavement, l'accès à l'énergie, à l'éducation (« *Il faudrait une école dans chaque village, ceci n'est pas spécifique au Nord* ».)

Le Nord a-t-il été délaissé ? Sur le plan sécuritaire, les effets négatifs de la « démilitarisation » du Nord sont souvent soulignés. Sur le plan économique, le manque criant d'infrastructures et la pauvreté des régions du Nord ne sont contestés par personne, même si les avis divergent là encore sur l'action passée des pouvoirs publics. Toutefois, il est important de dire qu'à la version la plus communément admise, celle d'un délaissement total de ces régions, viennent s'opposer d'autres analyses, fondées sur une dépense par habitant plus élevée au Nord qu'au Sud ces dernières années. C'est ce qu'affirme par exemple le premier ministre Cissoko, dans une interview au journal *Le Monde* en février : « *En ce qui concerne l'état de développement des régions du nord du Mali, je puis vous dire que, de 1961 à maintenant, on y a investi plus que dans le reste du pays. Le sentiment de marginalisation des populations tient au fait que les conditions de réalisation des projets y sont beaucoup plus difficiles. Il faut y investir quatre à cinq fois plus qu'au Sud pour obtenir le même résultat. Pour un pays non producteur de pétrole, qui dépend tant de l'aide internationale, est-il possible de consacrer autant de moyens pour le Nord ? La question vaut d'être posée, mais le Nord n'a pas été délaissé. Seulement, la modicité des ressources du pays nous oblige à faire des choix.* »

Il n'est pas douteux que les causes sont entremêlées et la réalité sûrement plus complexe, à l'examen, qu'elle n'apparaît en premier lieu. Les questions de développement pèsent certainement dans le sentiment de délaissement, partagé par toutes les communautés, à côté de la seule question touarègue.

b) Les tensions intercommunautaires sont exacerbées

Tout ou presque a été dit sur l'hétérogénéité d'un Mali résultant d'un découpage colonial jugé artificiel. Le problème de la coexistence du monde touareg avec le monde sédentaire, de la coexistence du nord aride avec le sud fertile, du monde arabo-berbère avec celui de l'Afrique noire, ne sera pas facilement résolu.

Des années d'incompréhension et de violences ont en outre creusé un fossé profond.

La persistance des tensions est manifeste, entre Arabes et Touaregs (la situation à *In Khalil* est à cet égard révélatrice), ou entre Touaregs et Songhaïs. La communauté arabe s'estime quant à elle fragilisée car soupçonnée collectivement de collusion avec les terroristes et les trafiquants. Certains Touaregs noirs affirment ainsi subir des exactions à Kidal¹.

Les peurs et les méfiances sont vives entre le Nord et le Sud et dans les régions intermédiaires. **Parmi les quelques réfugiés et déplacés qui reviennent à Tombouctou, on ne compte encore aucun Touareg ni aucun Arabe, ce qui laisse présager du défi que représente la réconciliation.**

Pourtant, une autre réalité existe aussi, celle d'un véritable sentiment malien, d'un sentiment national réel, porté par l'élan de l'indépendance.

Il y a aussi une autre réalité sociale, plus apaisée. C'est celle du « **cousinage à plaisanterie** », qui est, dans l'Afrique de l'Ouest, un mécanisme de régulation sociale, une « soupape » qui, en établissant des parentés artificielles entre membres de différentes communautés, permet d'adoucir ou d'inverser les rapports, et de désamorcer les tensions.

3. La montée des courants salafistes et wahhabites dans la société malienne, au Nord comme au Sud

Le Mali est depuis l'indépendance une république laïque. Au sein de ce pays musulman, membre fondateur de l'Organisation de la conférence islamique, l'islam malékite, traditionnellement modéré et tolérant, s'est pourtant transformé ces dernières années, au Nord comme au Sud du pays. Des experts² mettent en avant le fait que l'islam est de plus en plus perçu, en particulier par les « cadets sociaux » ceux qui ne sont pas en responsabilité, comme un recours face à une classe politique décrédibilisée : il y aurait en quelque sorte une « *sortie du politique* » ou un

¹ Cf. communiqué de Malick Alhousseini, président du Collectif des ressortissants du nord du Mali (Coren), le 5 avril 2013

² C'est notamment le cas de l'anthropologue Gilles Holder, entendu par le groupe de travail

détournement du religieux à des fins politiques. L'islamisme, qui n'est pas l'islam, se développe ainsi.

Pour le **Nord**, il apparaît que l'islam radical imposé par les mouvements terroristes est très étranger aux traditions locales. L'application coutumière, par tribu ou groupe ethnique, de la charia, par les chefs religieux traditionnels (les *cadis*), n'avait rien de « rigoriste », et tant le statut des femmes (traditionnellement non voilées) que les normes de régulation sociale étaient ceux d'une société tolérante et ouverte.

Il ne faut pourtant pas occulter, au sein des sociétés du Nord, la pénétration diffuse d'un islam moins tolérant, depuis une quinzaine d'années, du fait de prédicateurs *Tabligh* venus du Pakistan. L'islam radical aurait été introduit dans l'Adrar à la fin des années 1990 et au début des années 2000, plus précisément par la secte fondamentaliste *Dawa*, mouvement *Tabligh* originaire de la frontière indo-pakistanaise, dont la caractéristique est de mener des actions humanitaires et sociales auprès de populations délaissées. Ce mouvement dont l'objet est l'instauration d'un état théocratique, envoie des missionnaires à des fins de prosélytisme religieux, pour prôner l'application rigoriste de la charia et pour récolter des fonds. Elle aurait financé des stages de formation au Pakistan et le pèlerinage à la Mecque de nombreux Touaregs du Nord-Mali. Certains estiment qu'elle aurait été présente à partir de 2003 à Kidal, sous la conduite d'Iyad Ag Ghali. La trajectoire personnelle et le « retournement » religieux d'Iyad ag Ghali témoignent d'ailleurs parfaitement de cette pénétration croissante de l'islam fondamentaliste.

La présence occasionnelle de princes émiratis ou saoudiens au Nord-Mali a pu alimenter toutes sortes de spéculations sur leur rôle éventuel. Des allégations de presse non confirmées ont fait état de financements, directs ou indirects, de groupes armés par certaines organisations non gouvernementales comme le *Croissant rouge qatari*, 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'une forme d'islam jusqu'alors étrangère à l'Afrique sub-saharienne.

Au Sud, l'**islam bambara**, très majoritairement malékite, est lui aussi travaillé par des forces plus radicales. La présidence du Haut conseil islamique a été confiée à un « wahhabite », alors que 80 % de la population est malékite. 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 « état

islamique » voire à négocier avec le mouvement d'Iyad ag Ghali l'éventuel établissement d'une plate-forme commune entre le Nord et le Sud. Sans aller jusque-là, d'autres constatent que ce n'est sûrement 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 terroristes, où il a rencontré un porte-parole du MUJAO.

La montée en puissance des religieux 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 religieux.

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'islam 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.

Certains allèguent que **l'Arabie saoudite construirait une mosquée par semaine au Mali** ! Sans être à même de vérifier ce chiffre, vos rapporteurs constatent l'impact de la puissance financière et de l'offre de services sanitaires et sociaux sur une société aussi pauvre que le Mali. Il ne faut pas négliger non plus la force d'attraction spirituelle d'une monarchie qui abrite les lieux saints de l'islam ou le prestige intellectuel de prédicateurs très bien formés, qui se combinent pour permettre la montée en puissance d'un nouveau type d'islam, plus radical que celui traditionnellement pratiqué en Afrique de l'Ouest.

De même, l'ouverture prochaine d'une chaîne télévisée francophone à Dakar par Al Jazeera ne laisse pas d'inquiéter.

La question de la radicalisation islamique des sociétés du Machrek, du Maghreb et désormais de l'Afrique de l'Ouest dépasse le strict cadre de réflexion du groupe de travail « Sahel ». C'est toutefois un élément de contexte incontournable, réflexion indispensable qui doit d'ailleurs irriguer l'ensemble de notre vision. **Il faut mettre de la cohérence dans nos positions et penser globalement ce problème.**

¹ À ne pas confondre avec le mouvement Ansar Dine d'Iyad ag Ghali

A cet égard, on pourra se référer à l'analyse développée récemment, dans le cadre de la réflexion sur les révolutions arabes, 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 Brochand, 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'Islam 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.

« 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 », comme la tentation s'en est manifestée.

« 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 !».

B. UN SURSAUT POLITIQUE QUI TARDE À SE MANIFESTER

La très grave crise que traverse le Mali devrait donner lieu à un réel sursaut politique.

La « Feuille de route » pour sortir de la crise, adoptée par le Parlement malien le 29 janvier dernier, devrait logiquement servir de fil conducteur à ce sursaut.

La feuille de route adoptée par le Parlement malien le 29 janvier 2013

1- Rétablissement de l'intégrité du territoire national,

- libération des zones sous contrôle des groupes armés avec d'autres forces militaires bilatérales, régionales ou internationales ;
- mise en place d'un dispositif de défense et de sécurité permettant d'assurer la paix et la quiétude ;
- restructuration de l'Armée, la formation du personnel militaire et la mise à niveau des équipements;
- organisation des discussions avec les groupes armés qui ne mettent en cause ni la laïcité ni l'intégrité territoire ;
- organisation du retour de l'Administration dans les zones occupées ;
- retour volontaire des réfugiés et déplacés des régions du Nord et la prise en charge de leur insertion sociale ;
- organisation de dialogues intercommunautaires ;
- lutte contre l'impunité ;
- mise en place d'une commission nationale de dialogue et de réconciliation.

2- Organisation d'élections libres et transparentes

- transparence, la crédibilité et la participation des électeurs aux prochaines élections présidentielles et législatives sur toute l'étendue du territoire ;

- neutralité des organes de la Transition qui écarte le Président de la République par intérim, le Premier Ministre et les membres du Gouvernement des élections présidentielles et législatives ;

- adoption de textes relatifs au régime général des élections, à la communication audiovisuelle, au régime de la presse, à la répartition équitable du temps d'antenne et au statut des partis de l'opposition et du chef du principal parti de l'opposition ;

- établissement du fichier biométrique et des cartes d'électeurs et d'un « chronogramme » indicatif.

Outre la réalisation de ces deux missions, le Gouvernement mettra en œuvre les actions appropriées pour atteindre les objectifs suivants :

- l'instauration définitive de la paix dans le Nord et de la sécurité sur l'ensemble du territoire ;

- la préservation de la paix sociale ;

- le redémarrage de l'économie ;

- la consolidation de l'État de droit et la protection des droits humains en particulier ceux des femmes et des enfants victimes de violences ;

- le rétablissement de la coopération au développement, la lutte contre la corruption ;

- la réhabilitation des Régions du Nord et l'amélioration des conditions de vie des populations vivant dans le Nord ;

- la sauvegarde de la cohésion nationale.

Le financement de la feuille de route est assuré par le Budget d'État 2013 à hauteur de 112 milliards et par les appuis extérieurs.

En particulier, la « feuille de route » pose comme préalables à la reprise du dialogue (avec les groupes armés du Nord) :

- La renonciation à la lutte armée

- L'adhésion au principe de non impunité des crimes contre l'humanité et de guerre commis pendant la période de belligérance

- L'adhésion à la démocratie, à l'état de droit

- L'adhésion au caractère unitaire de l'état malien

- Le respect de toutes les dispositions de la constitution du Mali (y compris donc le caractère laïc de l'Etat).

Elle 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. »*

Sur place, vos rapporteurs ont constaté que **les progrès politiques étaient, en fait, limités, et en décalage, à vrai dire, avec les avancées militaires opérées par les forces françaises**. Le calendrier des élections semble très (trop) ambitieux, en particulier pour les élections législatives. La capacité des élites politiques à traiter des causes profondes de la crise paraît limitée par un certain manque de vision.

En particulier, le zèle des autorités maliennes à faire avancer le processus de réconciliation paraît pour le moins modéré, ce qui est très préoccupant, comme le montre bien la lenteur de la mise en place de la commission « Dialogue et réconciliation », dont la création a été actée le 29 janvier, mais sa **composition ne fait pas place à ceux avec lesquels il faudrait se réconcilier**. La commission n'a toujours pas commencé à travailler, malgré l'amicale pression des autorités françaises.

Quand bien même les élections se tiendraient, n'aboutiront-elles pas au retour de responsables politiques dont l'intérêt pour les réformes et la réconciliation peut sembler limité ? Après tout, le Nord pèse peu en termes électoraux, et les rancœurs sont telles que certains pourraient se satisfaire d'un calcul de courte vue reposant sur le statu quo. Enfin, la présence et les réseaux d'influence des anciens putschistes sont susceptibles de compliquer encore les efforts en faveur d'une refondation politique.

1. Reprendre le fil interrompu des élections démocratiques

a) Les institutions maliennes doivent retrouver la pleine légitimité démocratique que confère l'élection

La restauration de la légitimité démocratique des institutions maliennes passe naturellement par l'élection. Il faut reprendre le fil de la consultation électorale, interrompu par le coup d'État de mars 2012.

La feuille de route a prévu l'organisation des élections avant le **31 juillet**. Chacun a bien conscience que ce calendrier est très (trop ?) serré pour permettre des élections présentant toutes les garanties sur le plan technique, mais chacun convient aussi de l'urgence de tourner la page de la crise institutionnelle et de sortir d'une situation de blocage.

Lors de leur récent déplacement à Bamako, vos rapporteurs ont pu mesurer une certaine **détermination des autorités maliennes** à mener le processus électoral à terme dans les délais envisagés. La prise de conscience est forte de la fragilité de la transition et de la nécessité de refonder la légitimité des institutions.

Lors des entretiens tant avec le Président Traoré qu'avec le Premier ministre ou le Colonel Moussa Sinko Coulibaly, ministre chargé de la préparation des élections, ces derniers ont affirmé que le respect de l'objectif de juillet figurant dans la « Feuille de route » du 29 janvier 2013 mobilisait pleinement les autorités et les administrations.

b) Un dérapage du calendrier électoral n'est toutefois pas à exclure

Un projet de « Chronogramme des élections » ambitieux a été proposé le 28 février par le ministre de l'administration territoriale, le Colonel Coulibaly. La préparation des élections implique des changements législatifs et de lourdes opérations de préparation électorale, qui rendent douteux le respect d'un calendrier particulièrement ambitieux.

PROJET DE CHRONOGRAMME DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES (EN DATE DU 28 FÉVRIER 2013) :

Élection présidentielle : 1^{er} tour 7 juillet, 2^{ème} tour 21 juillet

Élections législatives : 1^{er} tour 21 juillet, 2^{ème} tour 11 août

Compte tenu de nombreuses difficultés autant techniques que politiques, il est en effet vraisemblable que ce calendrier dérape, en particulier pour les élections législatives.

Le décret en Conseil des ministres annonçant la date des deux tours doit être pris 60 jours au moins avant la date des élections (art. 85 de la loi électorale), soit avant le 8 mai au plus tard pour des élections débutant le 7 juillet.

Outre la question, réelle, en particulier pour les législatives, de la **saison des pluies**, dont le pic se situe en août et coupe alors toutes les voies de communication, pour l'organisation des élections, les autorités devront en effet surmonter **cinq obstacles techniques** importants :

1) L'établissement d'un **fichier** électoral consensuel et sécurisé. Vos rapporteurs ont pu s'entretenir de cette question avec le ministre en charge des élections, le Colonel Coulibaly. Le Gouvernement entend se baser sur le fichier de recensement administratif à vocation d'état civil (RAVEC) pour éditer les cartes électorales (NINA). Ce mécanisme, s'il présente un degré de fiabilité supérieur aux précédentes opérations électorales, au cours desquelles on pouvait prouver son identité par témoignage, implique toutefois un important investissement technique et financier : plusieurs millions de cartes électorales doivent être éditées dans un délai très court.

Le ministre en charge des élections a expliqué à vos rapporteurs que le fichier RAVEC tel qu'il est aujourd'hui, nécessite tout d'abord des aménagements (en particulier pour les 500.000 Maliens en Côte d'Ivoire). Ensuite, **7 millions d'électeurs** seraient attendus aux urnes, dont 350 000 personnes qui ne sont pas dans le fichier RAVEC car elles n'avaient pas 18 ans lors de la constitution du fichier. L'enjeu technique est de taille.

2) La sécurisation préalable et adéquate des **lieux de vote**, en particulier dans le Nord-Mali où l'administration territoriale n'est pas parfaitement restaurée (retour des préfets, des maires...). **25 000 bureaux de vote** doivent être installés (dont 2 000 à l'étranger).

3) La facilitation de la participation au scrutin des **réfugiés** et des personnes **déplacées** internes, notamment à travers des mesures pour permettre leur retour ou, à défaut, leur vote sur leurs lieux actuels de résidence. Les autorités maliennes, si elles reconnaissent que la question du vote des réfugiés représente un défi pour les prochaines élections, n'avaient rien initié, à ce stade, pour traiter cette question. **Même si le Nord-Mali ne représente que 10 % de la population, sa participation optimale au processus électoral est pourtant un important enjeu démocratique.**

4) La question du financement des élections suscite des interrogations. Le budget estimé est de 128 millions de dollars. Le gouvernement malien a prévu d'en décaisser 50 millions. **Concrètement, le Mali n'a pas les moyens financiers aujourd'hui d'organiser les élections législatives.** Aucun budget additionnel n'a été prévu à ce stade. À titre d'exemple, les appels d'offres pour la production de cartes électorales ont été lancés sans recevoir les lignes budgétaires correspondantes. Les partenaires financiers du Mali doivent trouver 75 millions de dollars. Le PNUD a annoncé 2 millions de dollars, l'Union européenne 15 millions d'euros (soit près de 20 millions de dollars).

5) enfin, il faut prévoir la mise en place d'un mécanisme de **crédibilisation** du processus électoral et du résultat (observateurs...), afin d'éviter des contestations susceptibles de remettre en cause la sortie de crise.

A l'heure où ce rapport est mis sous presse, les autorités bamakoises s'estiment toujours en état de tenir les délais. Il est permis d'en douter.

Opérations de préparation électorale : la situation début avril

Le ministère de l'administration territoriale déclare que le fichier des électeurs potentiels (comportant 6 904 000 noms) extrait de la base d'état-civil à données biométriques "RAVEC" a été transféré le 20 mars à la délégation générale aux élections. Cet organisme rattaché à la Présidence, a passé un **appel d'offres** pour l'acquisition d'un logiciel de traitement de données biométriques et l'acquisition de deux serveurs ainsi que de matériels informatiques (300 portables).

L'actualisation des **listes électorales** devrait être effectuée (en mai) par les commissions électorales paritaires (représentants de l'État et des partis politiques) placées auprès des 703 communes (prise en compte des décès, des changements d'adresses). Sauf obstacle, la liste définitive du fichier électoral devrait être arrêtée et publiée début juin (notamment sur Internet). **La réinstallation des sous-préfets qui dirigent les commissions reste toutefois un préalable dans le Nord.**

L'appel d'offres pour l'**impression des cartes d'identification nationale NINA** s'est clos le 2 avril. Un **report de date de quelques semaines** est déjà annoncé, pour la prise en compte de spécifications techniques omises dans le marché (sécurisation des cartes pour éviter leur duplication). Dix entreprises auraient déjà soumissionné, dont deux européennes. L'appel d'offres prévoit une signature du marché public au plus tard le 30 avril et la fabrication des cartes NINA en mai.

La **distribution** des cartes NINA s'effectuera tout au long du mois de juin. À cette fin, 1 500 équipes seront dédiées à la distribution des cartes qui seront remises individuellement aux électeurs sur leur lieu de résidence. La carte d'identification nationale "NINA" "*constituera un progrès indéniable empêchant les fraudes*". Outre de comporter un numéro d'identification national (NINA) spécifique à chaque électeur, la photographie de l'électeur apposée sur la carte et sur la liste électorale permettra son identification.

Les ambassadeurs du Mali ont saisi les autorités des pays voisins concernés pour obtenir un accord de principe sur les opérations de recensement et de vote des **réfugiés**. Les autorités maliennes travaillent en concertation avec le HCR sur ce dossier. Des équipes mobiles se rendront dans les camps pour effectuer le recensement et plus tard prendre en compte les votes.

La problématique des **déplacés** devrait, selon les autorités maliennes, trouver sa solution soit par le retour d'ici juillet dans la commune de résidence soit par le rattachement à un bureau de vote de leur lieu d'accueil provisoire pour les autres réfugiés.

La présence d'un expert français auprès des autorités bamakoises serait de nature à accélérer des processus très lents. Des missions d'aide au processus électoral ont certes été diligentées par l'Union européenne et les experts de l'ONU, mais ne faudrait-il pas mieux appuyer un processus si essentiel pour l'avenir du Mali ?

Mais les principales difficultés ne sont pas techniques. Elles sont d'ordre **politique**.

La **restauration des services de l'État** dans le Nord est une des conditions *sine qua non* à l'organisation des élections. Les gouverneurs et l'ensemble des préfets, et pas seulement à Gao et à Tombouctou, doivent être rentrés. Les bâtiments de l'administration dans le Nord, fortement dégradés, doivent être réhabilités. Les services publics doivent redémarrer.

À Tombouctou, plus de la moitié de la population ne serait pas revenue, dont nombre de « peaux blanches », Touaregs et Arabes, par crainte de représailles. Les habitants ne disposent que de 2 à 3 heures d'électricité par jour. Nombre d'écoles sont toujours fermées, beaucoup d'enfants, déscolarisés par leurs familles du temps des terroristes pour éviter viols collectifs et enrôlement dans les forces armées (!), d'après les témoignages des organisations humanitaires recueillis à Bamako, n'ont pas repris aujourd'hui le chemin de l'école.

La question du couplage ou du découplage des scrutins présidentiels et législatifs doit aussi être tranchée.

Enfin et surtout, la **classe politique malienne** est très éclatée entre de nombreux partis et groupements et pour l'instant on ressent peu de mobilisation autour de l'enjeu des élections. Un vrai fossé existe en outre entre ceux qui espèrent restaurer l'ordre ancien et ceux qui aspirent à un changement plus radical autour de l'introduction d'un nouveau mode de gouvernance (lutte contre la corruption).

Certains redoutent même que des élections précipitées et mal préparées ne conduisent à un regain de violence.

La question est de savoir si les forces politiques maliennes sauront saisir l'occasion des élections pour un sursaut politique à la hauteur de la crise historique que vit le Mali, la plus grave depuis l'indépendance.

2. Restaurer l'État : ni junte ni milices

a) La junte, un acteur qui n'est marginalisé qu'en apparence

La junte n'a plus aujourd'hui de rôle officiel dans la transition politique et ses acteurs ne sont d'ailleurs pas des interlocuteurs du processus politique. Cela est d'autant plus vrai que l'intervention militaire a pu remettre en selle des autorités de transition un temps fragilisées. La situation est pourtant plus complexe qu'il n'y paraît. Certains à Bamako, sous couvert d'anonymat, ont parlé de « *coup d'État rampant* ».

Les entretiens menés au Mali par vos rapporteurs ont montré que, paradoxalement, le coup d'État de mars 2012, décrit comme presque « accidentel », s'il a mis un coup d'arrêt au processus électoral, a pourtant pu être relativement bien accueilli, non seulement par l'armée, rejetant les années de lente déliquescence sous le régime d'ATT, mais aussi par la société malienne, profondément en colère contre les élites politiques associées aux dérives des dernières années. Beaucoup espéraient que le putsch créerait en quelque sorte les conditions d'un renouvellement de la classe politique.

Certains analystes décrivent le putsch (d'un « simple » capitaine) comme l'expression d'un mouvement plus vaste de « cadets » sociaux contre des élites corrompues, plus que comme la tentative de prise de contrôle de l'État par l'appareil militaire qu'il paraît être à première vue. On constate à Bamako de la sympathie pour ce qui est décrit comme un mouvement d'humeur, une « *jacquerie* », aurait permis de tourner la page d'une ère politique dont plus personne ne voulait !

Aujourd'hui, l'intervention de la CEDEAO tout comme l'évolution de la situation militaire ont consolidé la position des acteurs de la transition, autour du président intérimaire Traoré et du Premier ministre Cissoko.

Pour autant, l'influence de la junte pourrait demeurer prégnante.

De même, les autres milices, non seulement au Nord mais aussi dans la boucle du fleuve, doivent être désarmées.

b) Certains signaux ne laissent pas d'inquiéter

Plusieurs signaux laissent en effet planer le doute sur le poids réel des anciens acteurs du coup d'État. Bien qu'officiellement écartés, et décrédibilisés aujourd'hui sur le plan militaire (lors d'une visite sur le front, le leader de la junte a reçu un accueil plus que mitigé des soldats maliens), leur influence pourrait n'être pas tarie.

Beaucoup de personnalités entendues dans le cadre de la préparation de ce rapport ont insisté sur l'influence du capitaine putschiste, toujours réelle à leur yeux, et de ses alliés, qui détiennent des portefeuilles ministériels -dont celui en charge de la préparation des élections- et disposent en conséquence de ressources budgétaires, deux éléments laissant à penser qu'ils pourraient ne pas abandonner la partie aisément.

La première alerte a été celle du 11 décembre 2012, date à laquelle le premier ministre intérimaire Cheick Modibo Diarra a été contraint (par l'ex junte), de démissionner. La France, tout comme la CEDEAO, l'UA, l'ONU et l'UE, ont condamné les circonstances de la « démission » de M. Diarra, circonstances qui en disent long sur les capacités d'intervention des militaires dans les affaires politiques.

Ensuite, vos rapporteurs ont entendu de façon répétée, sans être naturellement en mesure de pouvoir le vérifier, qu'une tentative de renversement des autorités de transition était planifiée le week-end qui a suivi le début de l'intervention française. Certains hasardent même une hypothèse de coordination entre l'offensive terroriste au Nord le 10 janvier et cette volonté supposée de renversement du Président Traoré. Il faut prendre ces analyses, non vérifiées, avec précaution, mais le fait même qu'elles puissent circuler à Bamako en dit déjà long sur le climat politique.

Deux autres événements plus récents alimentent le soupçon : d'abord, l'installation le 13 février du capitaine Sanogo à la tête du Comité de la réforme militaire, mise en œuvre très (trop ?) médiatisée d'une décision certes antérieure mais ayant pu être interprétée comme une « prime au coup d'État ». Les émoluments (supposés ou avérés, cela n'a pas été possible de le vérifier) publiés dans la presse pour cette fonction (3,9 millions de Francs CFA¹ soit 6 000 euros par mois, somme très supérieure aux salaires maliens) contribuent à alimenter un certain malaise.

Ensuite, on ne peut que s'inquiéter de l'arrestation, par les autorités maliennes, début mars, du directeur de publication du « Républicain », le journaliste Boukary Daou, à la suite de la publication d'une lettre ouverte au Président Traoré dans laquelle des militaires se disaient révoltés par les avantages accordés à l'ancien chef de la junte et

¹ Source : site Jeune Afrique

appelaient les militaires engagés dans le Nord à la désobéissance. Cette arrestation a d'ailleurs été condamnée par la représentation de l'Union européenne à Bamako, puis par le porte-parole du Quai d'Orsay. Le journaliste, été remis en liberté provisoire le 2 avril, dans l'attente de son procès, aurait été détenu¹ par la sécurité d'État, dépendant directement de la présidence, ce qui ne correspondrait pas aux procédures normales mises en œuvre dans le cadre d'une enquête judiciaire.

Dans une récente interview² le capitaine putschiste se targue d'avoir « *sauvé le pays* ». D'ailleurs, continue-t-il, « *coup d'État n'est pas le bon mot. Je préfère parler d'une opération médicale nécessaire. L'ancien président, Amadou Toumani Touré, ne voulait pas reconnaître que le pays était malade et qu'il avait besoin de soins. Mais un patient qui refuse de se soigner est condamné ! C'est ce qui s'est passé au Mali. Le régime était malade [...]. Je l'ai juste aidé à mourir un peu plus vite* ».

L'accord sur la transition politique, qui prévoyait l'inéligibilité des autorités gouvernementales, n'a rien prévu de tel pour les anciens putschistes. Plusieurs observateurs ont décrit à vos rapporteurs le Gouvernement actuel comme agissant en partie sous l'influence (voire sous la peur ?) de la junte. Il faut à cet égard rappeler que le Président par intérim a lui-même subi une agression physique violente en mai 2012.

Pourtant, lors de leur entretien avec le chef de l'État, ce dernier a tenu à vos rapporteurs des propos rassurants sur l'influence des putschistes, estimant que leur influence s'était réduite, que « *beaucoup d'eau avait coulé sous les ponts* » et qu'on « *n'entendrait bientôt plus parler* » de la junte.

Il est pourtant aujourd'hui permis d'en douter.

3. Approfondir la décentralisation

a) Quel approfondissement de la décentralisation ?

Alors que des revendications indépendantistes étaient portées par des groupes armés au Nord en 2012, la question de l'organisation territoriale du Mali et de l'approfondissement de la décentralisation paraît à nouveau, comme lors des précédentes rébellions, comme un moyen de mieux concilier le respect de l'intégrité du Mali et l'aspiration de certaines populations à plus de liberté locale.

Il faut noter, pour s'en féliciter, que le MNLA a désormais renoncé à demander l'indépendance du Nord du Mali.

¹ Source : [interview de son avocat sur le site Jeune Afrique](#)

² A l'hebdomadaire allemand *der Spiegel*, à lire (en français) sur : <http://www.maliweb.net/news/interview/2013/04/03/article,137089.html>

L'approfondissement de la décentralisation figure d'ailleurs dans la « Feuille de route » adoptée par le Parlement malien le 29 janvier 2013.

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.* ».

Cette opinion n'est pas partagée par tous les Maliens. Certains députés maliens rencontrés ont mis en avant le fait que les Touaregs avaient des représentants au Parlement (le cas du numéro deux d'Ansar Dine est souvent cité) et que l'autonomie d'administration était déjà large pour l'ensemble des régions maliennes.

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.

Quelle forme pourrait prendre une nouvelle organisation territoriale du Mali ?

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 « *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.

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

b) Trois sujets au moins pourraient figurer à l'agenda

Sans pouvoir préjuger de solutions qu'il appartient aux Maliens eux-mêmes de trouver, il semble que trois questions pourraient figurer à l'ordre du jour des négociations sur la décentralisation :

- **L'organisation** territoriale et en particulier le découpage des **circonscriptions** au Nord, pourrait faire l'objet de débats, sans pour autant ressusciter la réforme (contestée) envisagée du temps d'ATT. La création envisagée de certaines régions (Taoudéni et Ménaka ont pu être citées), favoriserait en effet certaines chefferies ou communautés (touarègues ou arabes) au détriment d'autres (touarègues, arabes et surtout autres populations sédentaires), au mépris du respect du principe de représentation démographique. A l'inverse, un **redécoupage**, sur une base plus équitable, semblerait de nature à répondre à certaines aspirations de liberté locale accrue ;
- 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 **gazières** qui pourraient être découverts au Nord-Ouest du pays notamment. À cet égard il est frappant de constater qu'une carte des gisements potentiels du sous-sol malien circule à Bamako et attise toutes les convoitises) ;
- La réforme institutionnelle autour d'un accroissement des **libertés locales** : le projet de révision constitutionnelle, en cours depuis plusieurs années, prévoyait la transformation du **Haut Conseil des collectivités territoriales** en un Sénat 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.

c) Faut-il un traitement politique spécifique pour la région de Kidal ?

Kidal est aujourd'hui un abcès de fixation. Fief traditionnel du MNLA, il est, aux yeux des Maliens du Sud, le symbole des atteintes à leur souveraineté. Comment crever cet abcès d'une façon qui préserve la souveraineté du Mali tout en répondant aux aspirations légitimes des populations ? Comment parvenir à un désarmement des groupes armés et en particulier du MNLA ? **Faut-il un traitement politique (négociation..), voire institutionnel, spécifique ?** La question est posée. C'est au dialogue entre Maliens d'apporter la réponse mais la France doit mettre cette question en tête de l'agenda et ne pas se laisser enfermer dans l'image que

certaines véhiculent complaisamment à son égard. Kidal fait évidemment partie intégrante de l'Etat malien.

En tout état de cause, ce sujet peut être un germe de pourrissement de la question de la réconciliation : il importe de le traiter de façon appropriée faute de quoi il pourrait hypothéquer toute solution de la crise malienne.

Certaines des revendications portées par les différentes chefferies touarègues pourraient être reprises à leur compte par nombre de communautés du Nord, y compris les sédentaires. Il s'agit en particulier du développement, des infrastructures, des services publics, ou encore des ressources dévolues aux structures d'administration territoriale. L'élaboration d'une « plate-forme » commune de la part de ces communautés pourrait faciliter le règlement de la question de Kidal.

Il apparaît en tous cas qu'au-delà de l'uniformité apparente de l'« Azawad » regroupant les trois régions du Nord, Gao, Tombouctou et Kidal, c'est bien Kidal qui est l'épicentre de la question touarègue. **Il est décisif de trouver les bases d'une réconciliation véritable pour dissocier les populations des terroristes.**

4. Se réconcilier

a) Une commission « Dialogue et réconciliation » largement virtuelle pour l'instant

Le décret adopté par le Conseil des ministres maliens du 6 mars consacre la création, pour une durée de deux ans, de la « Commission de réconciliation » prévue par la « Feuille de route » du 29 janvier 2013, sous le vocable de « Commission Dialogue et réconciliation ».

Aux termes du décret, la « *Commission Dialogue et Réconciliation* » a pour mission de rechercher, par le dialogue, la réconciliation entre toutes les communautés maliennes.

A ce titre, elle est chargée¹, en particulier :

- de recenser les forces politiques et sociales concernées par le processus de dialogue et de réconciliation ;
- d'identifier les groupes armés éligibles au dialogue conformément à la Feuille de Route pour la Transition ;
- d'enregistrer les cas de violation des droits de l'homme commis dans le pays au début des hostilités jusqu'à la reconquête totale du pays ;
- de proposer les moyens de toute nature susceptibles de contribuer à surmonter les traumatismes subis par les victimes ;
- d'identifier et de faire des propositions pour la réalisation des actions destinées à renforcer la cohésion sociale et l'unité nationale.

¹ D'après les termes du communiqué de la Présidence publié le 6 mars

Constituée « *de façon inclusive de toutes les composantes de la nation et de tous les acteurs de la crise* », la Commission Dialogue et Réconciliation est placée auprès du Président de la République.

Cette commission, qui devrait être la pierre d'angle de la relance du dialogue national, se constitue pourtant lentement, car un mois et demi après l'adoption de la feuille de route, seul le principe de son existence avait été arrêté. Il a fallu attendre début avril pour qu'elle ait un président et deux vice-présidents. Et une visite du ministre des affaires étrangères français pour que ses membres soient nommés..... A l'heure où ce rapport est mis sous presse, elle n'a toujours pas commencé à travailler.

Lors de leurs entretiens avec les plus hautes autorités et les principaux acteurs de la vie politique malienne, fin février, vos rapporteurs ont pu constater que personne ne partageait la même vision de sa composition, de sa nature ou de son rôle.

S'agissait-il de mettre en présence les adversaires d'hier pour initier une véritable démarche de vérité et de réconciliation nationale et dessiner un projet politique commun, ou simplement de mettre en place un organe préparatoire à un tel dialogue ? S'agissait-il de créer les conditions d'une véritable médiation avec tous les groupes qui auraient renoncé à la lutte armée et accepté l'intégrité territoriale du Mali ?

Lors de l'entretien avec le Président Traoré, celui-ci a décrit la commission comme devant « *initier le dialogue* », ce qui est une vision assez minimale de son rôle.

Les projets de décret étaient d'ailleurs beaucoup plus précis que le décret final, qui semble n'être en fait que **le plus petit dénominateur commun** entre les différentes administrations concernées. Au total, le texte adopté est un texte imprécis, aux contours flous, sujet à toutes les interprétations.

Force est de constater qu'on est très loin, de la « Commission vérité et réconciliation » sud-africaine !

Ses missions sont vagues : selon le décret du 6 mars, elle ne fait « *qu'identifier et faire des propositions d'actions destinées à renforcer la cohésion sociale et l'unité nationale* », « *enregistrer les cas de violation des droits de l'Homme* » ou encore « *mettre en exergue les vertus du dialogue et de la paix* ».

De l'avis général, elle manque d'une **personnalité de poids** à sa tête disposant de la légitimité nécessaire. D'ailleurs lorsque des noms ont commencé à circuler à Bamako en février-mars pour prendre la présidence de la commission, il est très vite apparu que certaines personnalités politiques d'envergure, sollicitées, refuseraient de conduire une commission n'apparaissant pas comme légitime.

Son président et deux vice-présidents ont été nommés tout début avril. Mais pour l'heure, la commission doit encore faire ses preuves. Le pire scénario serait que la commission soit une « cellule de

reclassement politique » où chacun propose sa liste d'affidés sans vraiment prendre le sujet avec suffisamment de hauteur de vue, au mépris de l'importance des enjeux.

Laissons-lui le bénéfique du doute. Au moins ces trois premières nominations représentent-elles une forme d'équilibre entre les communautés et entre le Nord et le Sud :

- Mohamed Salia Sokona, le Président, ancien Ministre de la défense et ancien ambassadeur du Mali en France, est Sarakolé du sud (de la région de Kayes),

- Touré Oumou Traoré, Vice-présidente, est à la fois une femme et issue de la communauté sédentaire Songhaï du Nord,

- Méty Ag Mohamed Rhissa, Vice-président, est d'origine nomade touareg, d'Aguelhoc.

Parler de réconciliation alors que les plaies sont encore à vif, est forcément douloureux pour de nombreux Maliens, mais c'est pourtant absolument nécessaire pour enclencher un réel changement politique.

Il est intéressant de noter que certains hommes politiques maliens ont fait des propositions alternatives. Ainsi Ibrahim Boubacar Keïta (« IBK », ancien Premier ministre, ancien président de l'Assemblée nationale et candidat aux élections de 2012 interrompues par le coup d'état) a-t-il suggéré **la tenue « d'Assises du Nord¹ »** pour faire le bilan de la mise en œuvre du Pacte national signé en 1992 et trouver des solutions définitives pour le Nord du pays.

b) Une lutte contre l'impunité est indispensable pour établir la confiance

Les graves manquements aux droits de l'homme ont bien naturellement créé de forts ressentiments. En outre, les exactions supposées ou les craintes de massacres ultérieurs empêchent les réfugiés et déplacés de regagner leurs villages et le pays d'avancer dans la voie de la réconciliation.

Chaque camp a ses martyrs, chaque camp a ses victimes.

Le **massacre d'Aguelhoc** au cours duquel, le 24 janvier 2012, près de 70 soldats maliens ont été exécutés, sert de contrepoint -et de prétexte ?- aux exactions commises en représailles contre les « peaux blanches ».

Aux yeux de la plupart des Maliens du Sud, il serait imputable au MNLA. Dans son communiqué du 11 février 2013, ce mouvement « *nie toute responsabilité dans les événements malheureux d'Aguelhoc et accepte la nomination d'une commission d'enquête internationale destinée à établir les faits* ».

¹ Interview donnée à « Jeune Afrique » le 25 mars 2013

Le massacre d'Aguelhoc est aujourd'hui un fort symbole et une machine à nourrir le ressentiment. Il faut absolument le traiter avec détermination et impartialité.

Lors de leurs entretiens avec les plus hauts responsables maliens, vos rapporteurs ont insisté très clairement sur l'absolue nécessité de punir les actes commis de part et d'autre. Il circule à Bamako l'exemple d'un soldat malien simplement « muté » à l'étranger à la suite de comportement répréhensible. **Or c'est l'impunité et le laxisme qui gangrènent le dialogue intercommunautaire.** La justice doit faire son œuvre : établir les faits, et les sanctionner.

Tant le Premier ministre Cissoko que le Président Traoré ont affirmé à vos rapporteurs leur volonté d'aller dans ce sens. En particulier le Premier ministre s'est fermement engagé, au cours de l'entretien, sur la question. **Le gouvernement malien sera, en la matière, jugé sur ses actes.**

III. LE DÉSENGAGEMENT FRANÇAIS, SOUHAITABLE, SE HEURTE À DE RÉELS OBSTACLES

Le Président de la République l'a clairement affirmé d'emblée : la France n'a pas vocation à rester au Mali.

Pourtant, le terrain sur lequel doit s'appuyer notre désengagement est mouvant. La manœuvre sera donc difficile.

A. LA FRANCE N'A PAS VOCATION À RESTER AU MALI

1. Une opération très lourde

a) Cinq soldats français ont déjà payé du sacrifice de leur vie l'engagement au Mali

A l'heure où ce rapport est mis sous presse, **cinq soldats français** ont payé de leur vie l'engagement français au Mali. Des dizaines ont été blessés.

Certes, le métier des armes n'est pas un métier comme les autres. Il requiert du courage. Il est fait de sens du devoir, d'esprit de sacrifice. Il comporte, aussi, l'acceptation du risque ultime. La France doit à son armée son indépendance et son rayonnement dans le monde. Tel était l'engagement de ces hommes. Ils sont morts pour des valeurs justes.

Outre nos 5 soldats français, 63 soldats maliens¹ et au moins 31 soldats tchadiens ont également trouvé la mort au Mali.

Vos rapporteurs et votre commission tiennent à leur rendre hommage.

b) Un coût budgétaire qui avoisine les 200 millions d'euros, pour un surcoût OPEX total budgété de 630 millions d'euros

Le surcoût imputable pour les 4 premiers mois de Serval est de l'ordre de 150 à 200 millions d'euros, pour un total de surcoût budgété de 630 millions d'euros pour l'ensemble des opérations extérieures (OPEX) pour l'année 2013.

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.

Durant les dix premiers jours de l'intervention, 30 millions d'euros ont été dépensés, montant qui est passé à une cinquantaine de millions vers la fin du mois de janvier.

¹ Bilan officiel de l'armée malienne au 28 mars 2013

A la date du 1^{er} mars 2013, 150 millions d'euros ont été dépensés du fait des opérations au Mali.

Les principaux postes de dépenses sont les suivants :

- l'acheminement stratégique : 83 M€. Ce montant s'explique par le volume des forces projetées par voie aérienne dans des délais très contraints ;

- les dépenses de masse salariale liées aux indemnités du personnel déployé sur le théâtre d'opération : 22 M€ ;

- les dépenses de fonctionnement : 13 M€. Ces dépenses concourent au soutien des troupes engagées (soutien au stationnement, télécommunications, alimentation et eau de boisson sur un territoire semi-désertique...) et sont proportionnelles à l'effectif déployé ;

- les dépenses de carburant : 9 M€ ;

- les dépenses de munitions et de maintien en condition opérationnelle : 23 M€.

La loi de programmation militaire 2009-2014 consacre le principe du financement de l'intégralité des surcoûts des OPEX. Ce financement repose sur :

- une provision inscrite en loi de finances initiale dont le montant est de 630 M€ depuis 2011 ;

- un financement complémentaire en cours d'année : « *en gestion, les surcoûts nets non couverts par la provision seront financés par prélèvement sur la réserve de précaution interministérielle* ».

En se fondant sur l'expérience des précédentes OPEX, on peut estimer que le montant total des surcoûts, incluant le maintien en condition opérationnelle des équipements, est traditionnellement proche de **200 millions pour 4 mois d'opérations**.

En 2012, les surcoûts des opérations extérieures (**873 millions d'euros, couverts aux trois quart par la dotation budgétaire**) ont ainsi représenté **112 000 euros** pour l'année, pour chaque homme déployé, en moyenne. Il faut préciser que l'opération Harmattan, qui a nécessité des armements et des systèmes d'une très grande complexité, s'est traduite par des surcoûts de 200 000 euros par homme déployé, pour l'année.

Tableau n° 5 : Surcoûts bruts des OPEX par théâtres d'opérations

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° 6 : Modalités de financement des OPEX

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
Décret d'avance	Total	241	247	538	187
	<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. Une intervention malgré tout étrangère sur le sol africain

Le Mali est un état souverain, indépendant. Une personnalité rencontrée au Mali a affirmé, sous couvert d'anonymat : « *La France ne doit pas se laisser piéger par les faiblesses du Mali* » !

Il importe en effet de rapidement réduire notre empreinte au sol, tout autant pour inciter à la reprise en mains de leur destin par les Maliens, que pour limiter les risques de **l'engrenage classique terrorisme-répression transformant l'armée en force d'occupation**. La meilleure manière d'être « *le pot de miel pour attirer les mouches* » (et en particulier de focaliser l'attention des terroristes), a résumé un interlocuteur rencontré au Mali, c'est de rester...

a) Le Mali doit reprendre son destin en mains

La question de la « dette de sang » évoquée par le Président François Hollande lors de sa visite à Bamako début février, sans être occultée, ne saurait résumer à elle seule notre relation avec un pays indépendant depuis plus de 50 ans.

L'avenir du Mali doit être écrit par les Maliens eux-mêmes.

Il en va naturellement de sa souveraineté.

Il en va aussi des intérêts de la France, qui s'expose, avec une empreinte au sol très marquée aujourd'hui, et un « fardeau » de la lutte anti-terroriste qu'elle porte en première ligne dans cette région, un peu esseulée malgré ses alliés africains.

La difficulté et les pièges de la guerre « asymétrique » sont bien connus. N'oublions pas que les dommages collatéraux qu'elle entraîne pourraient muer des populations entières en adversaires.

Nous faisons face à des groupes aguerris, fortement armés, extrêmement mobiles, bien entraînés et fanatisés, qui se diluent, au Nord, dans le désert ou, dans la région de Gao, dans les populations, et qui savent mener des combats structurés dans une région hostile qui leur est familière, au cœur d'un immense désert au relief accidenté.

Toute stratégie de lutte contre le terrorisme doit être menée avec les populations, comme l'ont enseigné les expériences d'Irak ou d'Afghanistan. Même si l'engagement malien est fondamentalement différent, nous devons au moins retenir cette leçon du passé.

b) La question des exactions : une hypothèque à lever

Le Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'ONU a présenté mi-mars un rapport sur la situation des droits de l'Homme au Mali devant

le Conseil des droits de l'Homme. Ce rapport couvre les faits allant de janvier 2012 à début mars 2013.

Il établit que des violations graves des droits de l'Homme ont été commises au **nord** du Mali entre janvier et novembre 2012. Ces violations sont de nature diverse : exécutions extrajudiciaires par différents groupes armés, amputations et châtiments cruels appliqués au nom d'une interprétation rigoriste de la charia (AQMI, MUJAO), recrutement d'enfants soldats).

Des témoignages des forces armées françaises recueillies par vos rapporteurs font état de la présence d'enfants drogués enrôlés par le MUJAO dans la région de Gao...

Le rapport du Haut-commissariat fait état de groupes armés s'étant rendus responsables de graves violations des droits économiques, sociaux et culturels (droit à l'alimentation, éducation, services médicaux). Les femmes ont été particulièrement affectées (nombreuses allégations de viols).

Des violations des droits de l'Homme ont également été perpétrées dans le **sud** du pays (atteintes à la justice, à la liberté d'expression). Pourtant, les enquêtes sur les allégations de torture par les forces de sécurité maliennes ont peu progressé, en dépit des promesses des autorités maliennes. Le cas de 21 soldats disparus en mai 2012 a été souvent cité. Les membres de la commission d'enquête chargée de faire la lumière sur l'exécution des 16 prédicateurs maliens et mauritaniens à Diabali le 9 septembre dernier n'ont pas encore été nommés.

D'après ce rapport du Haut commissariat, l'intervention militaire qui a commencé en janvier 2013 aurait été accompagnée d'actes de représailles intercommunautaires dans les territoires reconquis, ceci alors même que les violations commises par les groupes armés avaient quasiment cessé. Des Peuls, Touaregs et Arabes auraient été la cible des soldats de l'armée malienne. Par peur de représailles, plusieurs milliers de personnes ont fui le pays. Ce rapport évoque également le cas de violences perpétrées contre des femmes de l'ethnie Bellah à Menaka.

c) 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.

Interrogés à plusieurs reprises sur la question par vos rapporteurs, tant le ministre de la défense français que le chef d'État-major des armées l'Amiral Guillaud ou encore le commandant de la force Serval, ont tous confirmé que les forces françaises, si elles étaient naturellement en bonne intelligence avec la population de Kidal, n'avait pas mené d'opération militaire conjointe avec des groupes armés existant alors.

L'armée malienne, l'État malien ont, aux yeux de la France, naturellement vocation à revenir à Kidal. Il ne saurait y avoir deux armées maliennes, non plus que deux administrations ; les groupes armés devront déposer les armes, suivant des modalités à définir.

Vu de Bamako, le MNLA est considéré par certains comme le cheval de Troie d'Ansar Dine, du MUJAO et d'AQMI, qui ont pris le contrôle du nord du Mali après le lancement de la rébellion en janvier 2012. Le fait que certains de ses éléments, qui avaient été intégrés dans des conditions jugées laxistes dans les forces de défense et de sécurité maliennes, à la faveur du règlement des rebellions antérieures, se soient retournés contre leurs frères d'armes, a cristallisé des rancœurs, comme vos rapporteurs ont pu le constater dans leurs échanges notamment avec les forces armées maliennes¹.

Enfin, l'option sécessionniste défendue au départ par le MNLA, avant qu'il n'y renonce (cf. communiqué du 11 février 2013 « *déclare ne pas remettre en cause les frontières internationalement reconnues du Mali...* »), rencontre évidemment un écho peu favorable au Mali, même dans la partie septentrionale du pays.

À Bamako, vos rapporteurs ont bien des fois eu l'impression que l'adversaire, pour les interlocuteurs maliens rencontrés, n'était pas AQMI, mais le MNLA... D'ailleurs le mandat d'arrêt émis mi-février par les autorités maliennes comportait plus de cadres du MNLA que d'AQMI...

3. Des répercussions potentiellement importantes sur les intérêts français

a) Même si la menace préexistait, Serval a fait de la France une cible privilégiée pour les preneurs d'otages

Les Français seraient désormais, avec 14 otages², la nationalité favorite des preneurs d'otages.

¹ Même si on peut observer que certains sont restés loyaux (comme le colonel Ag Ghamou).

² A l'heure où ce rapport est mis sous presse, les autorités françaises considèrent hélas la mort de Philippe Verdon comme très probable

Il n'est pas douteux que le risque d'enlèvement préexistait à l'intervention française au Mali : il s'est développé en même temps que le « nid de frelons » d'AQMI dans le Sahara. Il n'est pas douteux non plus que l'exposition de notre pays, à travers l'intervention Serval, a fait des intérêts français des cibles toutes désignées pour des organisations qui ont fait de la « vente » d'otages leur odieux fonds de commerce. D'ailleurs aujourd'hui AQMI a fait de la France sa première cible.

À la suite de l'opération Serval, le Quai d'Orsay a lancé une enquête auprès de ses 150 postes diplomatiques, de laquelle il ressort que 70 d'entre eux avaient mis en œuvre des mesures de protection des communautés françaises ou des implantations diplomatiques.

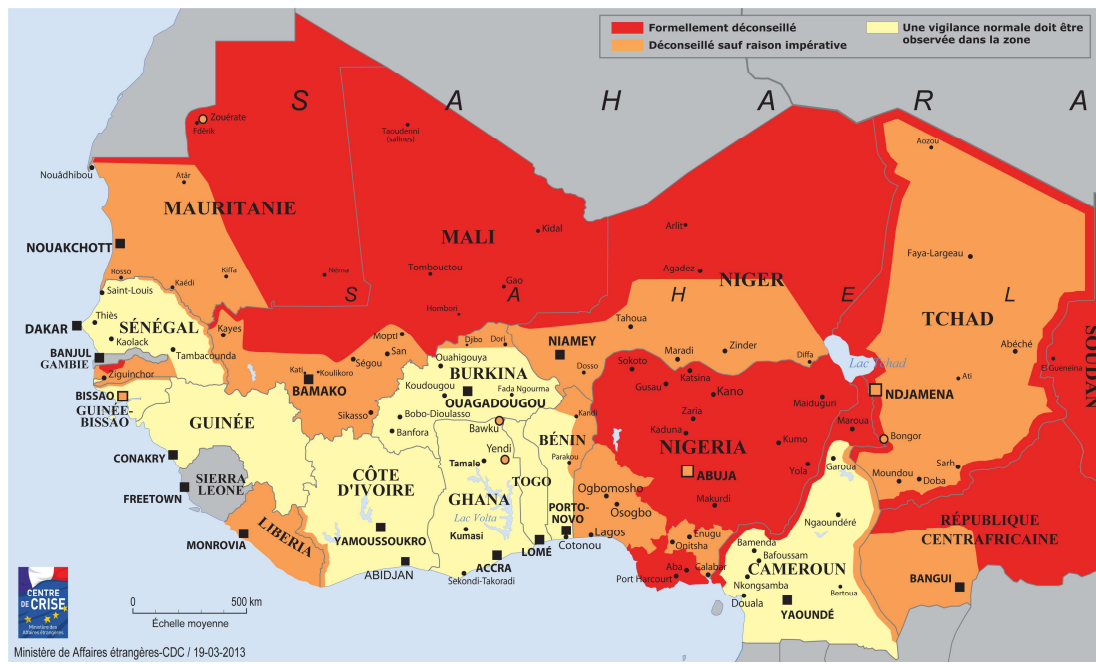
Les besoins en matière de sécurité diplomatique sont d'ailleurs nettement insuffisants, malgré l'effort de rattrapage, douloureux car opéré par redéploiement, opéré ces dernières années (16 millions d'euros sont prévus dans la loi de finances pour 2013 pour la sécurité des implantations diplomatiques).

Pour autant, l'intervention au Mali est sans doute autant un révélateur qu'un déclencheur. N'oublions pas l'attentat déjoué contre l'ambassade de France à Nouakchott en février 2011, où 1,7 tonne d'explosifs et des mécanismes sophistiqués de déclenchement montrent bien la détermination et la puissance de feu des organisations terroristes.

L'affirmation 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.

Mais force est de constater aussi que les rançons ont été le principal fonds de commerce d'AQMI, « manne » qui a nourri l'organisation, et qui lui a donné, aussi, peut-être, un temps, un certain gage d'impunité sur le plan militaire. Il en va de même du MUJAO.

Carte n° 7 : Conseils aux voyageurs au 19 mars 2013



Les zones « rouges », interdites, dans les conseils aux voyageurs, posent la question de la présence des acteurs du développement et du maintien des activités touristiques dans certains endroits où ce maintien pourrait s'avérer vital mais où la montée des menaces doit être prise en compte. La pertinence de la création d'un **nouveau niveau d'alerte, intermédiaire** entre « jaune » (vigilance normale) et « orange » (déconseillé) doit être expertisée. Elle permettrait peut-être de mieux concilier impératifs de sécurité et de développement.

On éviterait ainsi la tentation de « l'auto-censure » consistant à différer tant que faire se peut l'alerte sur des dégradations sécuritaires qui auraient pour effet d'assécher les revenus touristique et d'empirer la situation. Faut-il rappeler que l'Égypte a connu une diminution de 30 % de sa fréquentation touristique en quelques mois, avec les conséquences économiques que l'on sait ? Quel serait l'effet sur l'économie (et donc la société) tunisienne d'un basculement en zone rouge ?

A l'inverse, la réactivité est impérative sur le plan de la sécurité : le développement de **la menace au Nord Cameroun**, où la porosité aux actions de l'organisation nigériane Boko Haram était localement connue, n'aurait-il pas pu être mieux anticipé ?

b) Des risques d'accroissement des infiltrations djihadistes sur le territoire national pour l'instant limités

L'arrestation par les forces françaises, début mars, d'un homme de 37 ans de nationalité française figurant parmi les combattants adverses au Nord-Mali a relancé la question des infiltrations terroristes sur le territoire national et de l'impact de « l'appel au djihad », largement

véhiculé par Internet, sur des ressortissants français, en particulier –mais pas seulement- ceux d’origine étrangère.

Le risque serait que la communauté malienne sur le territoire national, forte de près de 100 000 personnes, soit susceptible d’être contaminée par des appels au « djihad » armé contre la France à la suite de l’intervention au Mali. Ses représentants ayant très largement exprimé leur soutien à l’intervention française, ce scénario semble très improbable pour l’instant.

Plus largement, Serval a-t-il déclenché un appel d’air vers les zones de combat du Nord Mali pour les « apprentis djihadistes » recrutés sur Internet ?

Il faut tout d’abord noter qu’Internet a radicalement bouleversé la donne : aujourd’hui plus besoin de rejoindre de camp d’entraînement dans le Waziristan, de rejoindre des filières clandestines, il suffit d’une connexion Internet pour trouver facilement des contacts, une doctrine, un mode d’action, et même des « recettes » toutes faites d’explosifs à partir de produits vendus dans le commerce. Internet a profondément démocratisé, élargi et facilité l’accès à l’action terroriste. Les réseaux, virtuels, sont désormais d’une puissance et d’une capillarité qui défient les capacités de prévention.

La crainte de nouveaux Mohamed Merah, qui basculeraient massivement à la faveur de l’intervention Serval, semble toutefois très peu fondée à l’heure actuelle.

L’ordre de grandeur serait de **dix à quinze personnes** à peine qui seraient parties de France vers le Mali. Plusieurs entretiens avec des responsables français ont pu conforter vos rapporteurs dans leur sentiment que l’impact du conflit au Nord-Mali est pour l’instant limité. **Le pôle d’attraction principal reste hélas à ce jour la Syrie.**

Le ministre de l’intérieur Manuel Valls, a d’ailleurs publiquement confirmé cet état de fait, dans une déclaration le 10 mars dernier dans laquelle il a estimé que seule une "poignée" de "Français ou résidents en France" se trouvaient actuellement au Mali aux côtés des djihadistes, alors qu'ils sont "plusieurs dizaines" en Syrie.

"On ne peut pas parler de filière", a-t-il précisé, "Mais nous le savons, il y a des réseaux, des groupes, il peut y avoir des filières quand il s'agit d'acheminer des apprentis djihadistes, hier en Afghanistan ou au Pakistan, aujourd'hui ils sont plusieurs dizaines en Syrie, mais aussi pour une poignée d'entre eux en Somalie, au Yémen ou au Sahel. Ça reste évidemment préoccupant".

Il faut toutefois relever que dans la vallée de l’Amétetaï ont été retrouvés, dans les rangs d’AQMI, des combattants canadiens, français, tunisiens, libyens, algériens, nigériens....

B. LA RELÈVE PAR L'ONU IMPLIQUE UNE STABILISATION QUI N'EST PAS ACQUISE

1. Une relève par l'ONU sous conditions

Si la mise en place d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, pleinement justifiée sur le plan des principes, et qui conditionne, en outre, le désengagement français, est attendue ardemment par Paris, à la fois pour des raisons **financières** (le financement pérenne de la MISMA n'est aujourd'hui pas assuré), **logistique** (les capacités de l'ONU sont très vivement attendues en la matière) et **politique** (il faut donner un signal sur le fait que « *la France n'a pas vocation à rester au Mali* »), force est de constater qu'elle se heurte encore à plusieurs réels obstacles.

Cette opération de maintien de la paix, **MINUSMA (mission des Nations unies de stabilisation au Mali)**, absorberait en quelque sorte les contingents de la MISMA, auxquels viendraient s'adjoindre le cas échéant de nouveaux contingents, pour un plafond de 11.200 hommes pour la composante militaire et 1.440 pour la composante police.

Tableau n° 8 : Les opérations de maintien de la paix de l'ONU

Opération	Etablie	Soldats	Observateurs militaires	Police	Personnel civil international	Personnel civil local	Volontaires des Nations Unies	Total du personnel	Pertes	Budget (\$ E.U.)*
ONUST	mai 1948	0	153	0	94	139	0	386	50	70 280 900 (2012-13)
UNMOGIP	janvier 1949	0	40	0	25	48	0	113	11	21 084 400 (2012-13)
UNFICYP	mars 1964	860	0	66	38	106	0	1,070	181	56 106 200
FNUOD	juin 1974	1,011	0	0	40	99	0	1,150	44	45 992 000
FINUL	mars 1978	11,026	0	0	338	656	0	12,020	296	524 010 000
MINURSO	avril 1991	25	175	6	95	165	16	482	15	61 299 800
MINUK	juin 1999	0	9	7	134	210	28	388	55	46 963 000
MINUL	septembre 2003	6,677	129	1,313	470	989	230	9,808	172	496 457 800
ONUCI	avril 2004	9,361	195	1,462	418	767	179	12,382	107	575 017 000
MINUSTAH	juin 2004	6,684	0	2,614	451	1,317	206	11,272	174	648 394 000
MINUAD	juillet 2007	15,778	310	4,800	1,087	2,935	449	25,359	144	1 448 574 000
MONUSCO	juillet 2010	17,062	681	1,391	977	2,895	586	23,592	53	1 347 538 800
FISNUA	juin 2011	3,832	134	6	84	47	8	4,111	10	257 932 000
MANURSS	juillet 2010	6,475	147	539	831	1,375	380	9,747	9	839 490 000
Total:		78,791	1,973	12,204	5,082	11,748	2,082	111,880	1,321	environ \$7,33 milliards'

ONUST - Organisme de l'ONU chargé de la surveillance de la trêve en Palestine

UNMOGIP - Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan

UNFICYP - Force l'ONU chargée du maintien de la paix à Chypre

FNUOD - Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant

FINUL - Force intérimaire des Nations Unies au Liban

MINURSO - Mission de l'ONU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental

UNMIK - Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo

MINUL - Mission des Nations Unies au Libéria

ONUCI - Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

MINUSTAH - Mission de l'ONU pour la stabilisation en Haïti

MINUAD - Opération Hybride UA/ONU au Darfour

MONUSCO - Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

FISNUA - Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei

MANURSS - Mission des Nations Unies en République du Soudan du Sud

a) La réticence des autorités maliennes

Les autorités maliennes ont initialement manifesté une certaine **réticence** au déploiement d'une mission classique de maintien de la paix, qui s'apparenterait trop selon elles à de l'interposition avec le Nord, destinée à « forcer la main » du Gouvernement malien pour négocier. En outre, malgré l'incapacité avérée du pays à faire face à la menace terroriste en janvier, certains se satisferaient probablement volontiers d'un maintien du statu quo et de la présence (passablement déresponsabilisante) des

forces françaises. Vu de Bamako, une opération des Nations unies devrait, enfin, se limiter strictement à combattre les groupes armés dans le Nord...

Cette hypothèque a toutefois été levée : les autorités maliennes (plus précisément le ministre des affaires étrangères M Coulibaly) ont - enfin- écrit au Secrétariat général des Nations unies pour demander le déploiement d'une opération de maintien de la paix.

b) La stabilisation de la situation sécuritaire

L'opération de maintien de la paix de l'ONU au Mali se déroulera dans un contexte sécuritaire que certains jugent inédit pour les Nations unies, même si on peut s'interroger sur ce point compte tenu de la situation par exemple en République démocratique du Congo ou au Soudan. **C'est une évidence pour beaucoup de nos partenaires, on n'envoie pas des casques bleus dans une zone de guerre.**

À cet égard la situation de Gao et, dans une moindre mesure, de Tombouctou, est emblématique. Les poches « résiduelles » de terroristes, appuyés dans certains cas par la population (notamment les villages proches des narcotrafiquants) réunissent tous les ingrédients pour un retournement futur des populations. L'implantation du MUJAO à Gao, ou les possibles dommages collatéraux occasionnés par les attaques kamikazes, ne sont pas sans rappeler des configurations connues ailleurs, en d'autres temps.

La dissociation des terroristes et des populations est un impératif. Elle rend indispensable la réconciliation des différentes ethnies.

Des d'interrogations existent sur le fait que la mise en place d'une opération de maintien de la paix de l'ONU serait la réponse adéquate dans ce contexte sécuritaire au Mali, où la menace terroriste est encore présente. Le type de mandat requis par la situation relèverait davantage du registre d'une opération de soutien à la paix, intégrant une réponse militaire, du type de celle que l'Union africaine mène en Somalie et au Darfour, que de celui d'une opération traditionnelle de maintien de la paix, qui repose implicitement sur l'existence d'un accord de paix et sur un non-usage de la force offensive et qui exclut l'usage de la force dans un esprit contre-insurrectionnel.

Ces craintes rencontrent d'autant plus d'écho qu'elles s'inscrivent dans le contexte du vote récent de la résolution 2098 créant une "brigade d'intervention" au sein de la MONUSCO pour combattre les groupes armés en RDC. La majorité du Conseil s'y était ralliée, mais avec réticence pour certains États membres qui refusent que ce précédent soit reproduit au Mali. Certains États membres ne souhaitent pas poursuivre ce qu'ils considèrent comme une certaine dérive vers « l'imposition » de la paix ; d'autres États membres, qui sont contributeurs de troupes, appuient également ces craintes.

D'ailleurs, le récent rapport du Secrétariat général de l'ONU (26 mars 2013) et les premières discussions auxquelles il a donné lieu au sein du Conseil de sécurité (27 mars, 2 avril...) n'ont pas manqué de souligner cet aspect. Il faut relever que ce rapport ne contenait **aucun calendrier précis** pour le passage de relais aux forces onusiennes (alors que le terme du 1^{er} juillet avait été un temps évoqué) et indiquait qu'une nouvelle évaluation, notamment sécuritaire, du Secrétariat pourrait le cas échéant être nécessaire pour le déterminer.

La pertinence et la légitimité d'une opération des Nations unies ne fait pourtant guère de doute. Il entre pleinement dans les missions de l'organisation:

- sur le plan **sécuritaire** : de contenir la menace posée par les groupes extrémistes armés, stabiliser les centres de population, protéger les civils et créer un environnement propice à l'assistance humanitaire et au retour des réfugiés et des déplacés ;

- sur le plan **politique** : d'appuyer les efforts maliens pour rétablir l'ordre constitutionnel, organiser les élections, conduire le dialogue politique aux niveaux national et local et renforcer les institutions.

c) Le maintien d'une présence militaire française de dernier recours

Au moins **1 000 soldats français** devraient rester, soit au sein de la MINUSMA, soit dans la mission EUTM Mali, soit, enfin, dans une opération « Serval Prolongée », « **force parallèle** » qui servira de garant de la sécurité en dernier recours, en appui aux effectifs onusiens, et qui assumera la charge de la lutte contre le terrorisme.

Fin mars, dans son rapport précité, le Secrétariat Général des Nations unies a présenté deux options au Conseil de sécurité qui, bien que distinctes, pourraient également être vues comme deux phases successives :

1. une mission de l'ONU, politique et financière, intégrée aux côtés de la MISMA ;

2. une mission de stabilisation, sous chapitre VII de la Charte des Nations unies (autorisant le **recours à la force**), et soutenue par une « **force parallèle** » (sous-entendu, française).

- Les deux options du rapport du Secrétariat général des Nations unies (26 mars 2013)
- Option 1 : mission politique de l'ONU et MISMA
- • Dans ce schéma proche de la situation actuelle, d'un côté, le rôle politique des Nations unies serait renforcé et, de l'autre, la MISMA serait responsable du volet sécuritaire avec les partenaires bilatéraux et son mandat viserait à la fois à stabiliser la situation et à combattre les groupes extrémistes armés.
- • Les Nations unies pourraient apporter leur soutien à la MISMA à travers les fonds fiduciaires déjà créés et éventuellement grâce à un paquet logistique financé sur contributions obligatoires.

- • Une transformation en mission de stabilisation pourrait alors être envisagée quand des critères seraient remplis : cessation des opérations majeures de combat, réduction de la menace résiduelle, capacité à déployer en sécurité les personnels civils de l'ONU, capacité de la MISMA, extension de l'autorité de l'État malien à travers tout le territoire, progrès vers la conclusion des élections présidentielles et législatives.
- Option 2 : mission de stabilisation de l'ONU et « force parallèle »
- • Dans ce schéma, l'ONU déploierait une mission de stabilisation sous chapitre VII (autorisant le recours à la force), avec un volet politique (similaire à l'option 1) et un volet sécuritaire.
- • Le déploiement de cette opération n'interviendrait qu'après une (nouvelle) évaluation des risques (sans date à ce stade pour le transfert d'autorité de la MISMA à la force des Nations unies).
- • La force devrait être dotée de « règles robustes d'engagement » et d'un mandat l'autorisant à faire usage de « tous les moyens nécessaires » pour mettre en œuvre son mandat, y compris la protection des civils. Cela pourrait inclure la conduite d'opérations en coopération avec les forces maliennes ou en autonomie.
- • Une grande partie de la MISMA passerait sous casque bleu dont les effectifs autorisés seraient de 11.200 soldats et 1.440 policiers. Les casques bleus seraient déployés majoritairement dans le Nord avec une base logistique à Gao ou Sévaré et une présence réduite à Bamako.
- • Il serait indispensable qu'une "force parallèle" opère au Mali pour mener des opérations de contre-terrorisme et fournir un soutien spécialisé à la mission des Nations unies. Cette force parallèle devrait d'abord être présente au Mali (avec un éventuel paquet de soutien logistique) avant d'envisager un soutien hors-théâtre. Toutefois, une distinction claire entre cette "force parallèle" et les casques bleus serait essentielle.

Cette "force parallèle" devra donc être en mesure de **continuer d'opérer au Mali** pour mener des opérations de contre-terrorisme et fournir un soutien militaire à la mission des Nations unies.

Il pourrait s'agir d'une force de 650 à 700 hommes, sur le sol malien (à Gao ?).

Le désengagement militaire français pourrait donc n'être que relatif, au moins dans un premier temps.

Cette force parallèle devrait d'abord être présente au Mali, avant d'envisager un soutien hors-théâtre, à partir de nos points d'appui traditionnels dans la région (**Dakar, Ndjamena...**), voire à partir du **Niger, du Burkina Faso** et de la **Mauritanie**.

2. Le redressement des forces armées maliennes prendra plusieurs années

L'armée malienne ? « *Un hologramme*¹ ». Son équipement ? « *Une brocante* ». Deux images choisies par un expert militaire sur place pour

¹ Source : entretiens à Bamako avec des responsables militaires

décrire l'état des forces armées maliennes. Images qui donnent une idée de l'ampleur de la tâche de reconstruction d'une armée que tout le monde décrit comme sortie décomposée des années ATT. 62 généraux pour un effectif théorique de 12 000 hommes, dont pas plus de 3 000 n'auraient réellement pu être alignés sur le terrain, avec une capacité opérationnelle variable.

Le grand courage des soldats maliens, par exemple à Diabali et Konna, autour du Colonel-Major Didier Dacko, aux premières heures de l'offensive terroriste, a pourtant été salué par les militaires français rencontrés.

Mais l'armée malienne, de l'aveu même de ses plus hauts responsables, 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.

Vos rapporteurs ont déjà souligné plus haut que, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, la majorité des **armes** retrouvées par les forces françaises au Nord-Mali ne provenaient pas de Libye, mais bien des **soldats maliens** qui avaient fait défection ou les avaient vendues aux groupes terroristes.

À cet égard on ne peut considérer que comme un échec l'effort de formation de l'armée malienne entamé par les États-Unis ces dernières années. Défections et désertions ont eu raison de cette tentative.

En décembre 2012, une évaluation de l'armée malienne par les Éléments français du Sénégal (EFS) faisait le constat d'une armée à reconstruire, y compris dans ses structures de commandement. Ce constat devait malheureusement se vérifier début janvier où, malgré des combats violents, l'armée malienne n'a pas été en mesure de faire face à des groupes armés déterminés qui avaient, eux, réussi à monter en puissance et à se structurer.

Après l'effondrement militaire face à l'offensive du MNLA au Nord, et malgré plusieurs mois de déclarations de bonnes intentions après la prise de contrôle du septentrion malien par les groupes terroristes islamistes, aucun sursaut militaire n'a été possible. **L'armée malienne, déstructurée et démotivée, s'est trouvée sans réelle capacité opérationnelle face à l'offensive terroriste.**

Outre l'inversion de la tendance et la reconquête du territoire, l'opération Serval, judicieusement conduite en mettant en avant les troupes maliennes sur le front, et pour la reconquête des villes, aura permis **d'inverser la spirale**, et de redonner une motivation nouvelle aux soldats. Ce retour de la confiance s'est traduit par une meilleure implication des unités maliennes dans les opérations. Il a eu également des effets pervers avec l'exacerbation d'un esprit de revanche suite à l'humiliation de la défaite de 2012, et des exactions (limitées, mais hélas sans doute bien réelles) contre les « peaux claires ».

Le chef d'état-major général des armées, le général Dembélé, prévoit un plan de recrutement, de formation et de programmation à cinq ans, impliquant, au total, 10 000 recrutements. **De cet effort, indispensable, le Mali n'a pas aujourd'hui les moyens matériels.**

Le Mali s'est également engagé à faire un effort pour équiper son armée. Des achats d'armement et de munitions, de véhicules et de moyens logistiques, sont régulièrement lancés depuis janvier et viennent compléter les dons. En matière de planification et d'anticipation, une loi de programmation (2013-2017) et un Livre blanc ont été élaborés et devraient prochainement être soumis au Parlement.

Cet effort reposera sans doute largement, une fois encore, sur **l'aide de la communauté internationale**. Sera-t-il suivi de l'indispensable réflexion en matière de maintien en conditions opérationnelle, de formation des mécaniciens, des ingénieurs... ? Il est permis d'en douter. Sera-t-il accompagné de concepts d'emplois permettant d'utiliser ces équipements dans les meilleures conditions ? Là encore, les besoins sont grands.

Même avec le flux de recrutements d'ores et déjà engagé (plus de 2 500 hommes) qui, malgré des doutes exprimés sur place quant aux **modalités de la sélection**, apportera malgré tout du sang neuf à une armée déstructurée et désabusée, **reconstruire l'armée malienne, restaurer son esprit de corps, ses chaînes de commandement, sa capacité opérationnelle, prendra du temps, même avec l'aide des formateurs européens.**

Vos rapporteurs sont convaincus que l'horizon dépasse largement celui le temps alloué à la seule mission EUTM Mali (15 mois).

3. La montée en puissance des forces africaines reste un défi à relever

Sans aller jusqu'à utiliser les mots prêtés à un conseiller (Michael Sheehan) du secrétaire à la Défense américain estimant, lors d'une audition devant le Sénat, que la CEDEAO « *n'est capable de rien. C'est une force totalement incapable, ça doit changer* », vos rapporteurs ont pu, lors de leurs entretiens avec le chef de la MISMA Pierre Buyoya et avec son chef d'État-major, le Général Su Abdul Kadir, et avec les responsables militaires français, mesurer tout à la fois **l'effort important** fourni par les Africains pour déployer si rapidement une force de cette importance, mais aussi, il faut le dire, **la difficulté pour les troupes africaines (contingents tchadien -FATIM¹- et nigérien mis à part) à faire autre chose que cantonner et se déplacer de camp en camp.**

À l'exception des valeureux Tchadiens, combattant au nord avec les soldats français, dont plusieurs dizaines ont trouvé la mort dans

¹ Forces armées tchadiennes d'intervention au Mali

l'Adrar des Ifoghas, et des Nigériens, combien de troupes africaines ont-elles été réellement engagées en opérations aujourd'hui, ne serait-ce que de sécurisation ou de filtrage ?

Quelle est leur capacité à organiser une chaîne logistique dans ce pays où la problématique du soutien est particulièrement prégnante ?

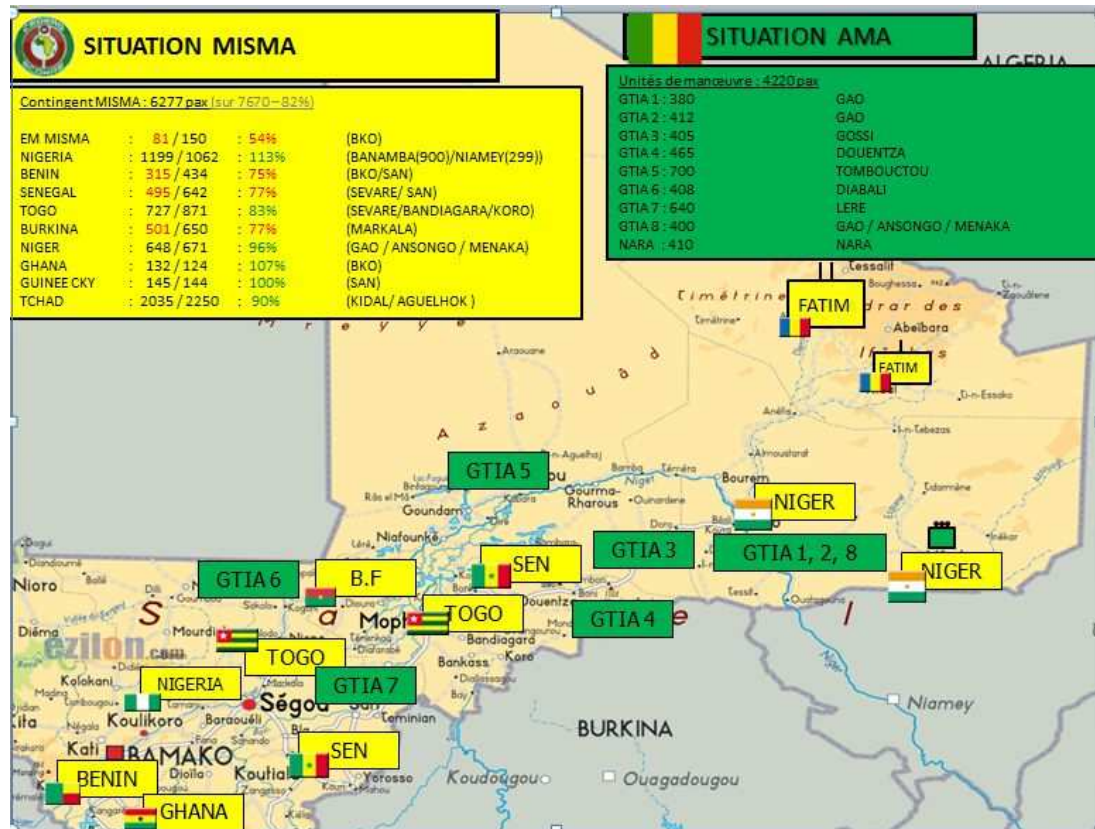
Sur quels équipements peuvent-elles réellement s'appuyer ?

Sans renseignement, sans logistique, quelle est leur réelle capacité offensive ?

Certes, on peut se féliciter que de premières patrouilles des forces africaines et maliennes (sans les forces françaises) aient pu avoir lieu mi-mars (avec toutefois un soutien français notamment logistique), par exemple dans la forêt de Ouagadougou. Certes, le contingent nigérien stationné à Gao et Ansongo, en attendant de se positionner à Ménaka, est efficace et opérationnel. Certes, les troupes burkinabées devraient assurer la sécurisation de Tombouctou.

Pour autant, le centre de gravité des contingents africains est toutefois aujourd'hui encore situé au sud-ouest du pays, et bien peu ont franchi la boucle du fleuve pour rejoindre véritablement la zone des combats :

Tableau n° 9 : Déploiement des forces maliennes et africaines au 25 mars 2013



Au 12 avril, avec l'arrivée du contingent burkinabé à Tombouctou, 18 unités de la MISMA étaient réparties dans les villes de Bamako, Gao, Sevare, San, Ménaka, Na Namba, Bandiagara, Banamba, Boro, Asongo, Markala, Diabali, Aguelhok, Kidal, Tessalit et Tombouctou. Les 6300 militaires déployés sont originaires du Nigéria, du Togo, du Niger, du Burkina Faso, du Sénégal, du Bénin, de Guinée Conakry, du Ghana et du Tchad.

Leur montée en puissance est très lente, même s'agissant du contingent nigérian, qui est pourtant la grande puissance militaire de l'Afrique de l'Ouest. Leur financement dans la durée et leur déploiement logistique restent de réels problèmes.

D'ailleurs, les annonces de la Conférence des donateurs du 29 janvier 2013 (plus de **370 millions de dollars** annoncés), tardent à se concrétiser en versements sonnants et trébuchants. Les besoins financiers et logistiques de la MISMA ne sont donc pas couverts à ce jour, qu'il s'agisse des besoins de première nécessité que sont l'eau, les vivres, le carburant, ou de besoins plus structurants comme les capacités de transport aériens et terrestres, les besoins de protection, l'hébergement.

Tableau n° 10 : Principales promesses de dons faites lors de la conférence des donateurs du 29 janvier 2013

Pays ou organisations	Contributions au budget MISMA ou aux forces armées maliennes (en millions de dollars US)		Autres
	MISMA	Forces armées maliennes	
Union européenne	67,2		Déploiement EUTM Mali
Etats-Unis	96		Soutien au déploiement SERVAL et MISMA (aérien, renseignement)
France	53,8	9,4	
Union Africaine	45	5	
Afrique du Sud	10		10 M€ aide humanitaire
Japon			120 M\$ aide humanitaire
Canada			Aide aérienne au déploiement SERVAL et MISMA - 13 M\$ d'aide humanitaire
Chine			1 M\$ à l'UA
Royaume-Uni	4,7	3,2	Soutien au déploiement SERVAL et MISMA (aérien, renseignement). Soutien bilatéral envisagé à des contingents d'Afrique de l'Ouest anglophone déployés dans la MISMA. Participation à EUTM Mali. 12,6 M\$ d'aide humanitaire (8M£)
Allemagne	20		4,5 M\$ aide humanitaire
Australie	5,2		5,2 M\$ d'aide humanitaire
TOTAL	349,5	22,6	
TOTAL GLOBAL	372,1		

Le total des contributions confirmées ne s'élevait fin mars qu'à environ 37 millions de dollars sur 65 millions de dollars promis, soit un taux de versement de seulement 57 %, auxquelles s'ajoutent la contribution de l'UA (50 millions dollars), et celle de l'UE (67 millions de dollars).

Tableau n° 11 : Principaux versements aux fonds fiduciaires de l'ONU pour la MISMA et les forces armées maliennes

Pays	Promis (\$)	Versé ou en voie de l'être (\$)	Commentaires
Afrique du Sud	10 000 000	10 000 000	La contribution de 10 millions de dollars promise par l'Afrique du sud à Addis Abeba a été confirmée. Pretoria souhaite qu'elle soit consacrée à la composante police de la MISMA, notamment dans le contexte de préparation des élections. Le processus de déblocage des fonds est en cours, (pas de date précise pour leur versement.)
Allemagne	20 000 000	4 000 000	L'Allemagne vient de donner instruction à la représentation auprès des Nations unies d'opérer le versement de 2 MUSD au fonds fiduciaire MISMA. Un engagement de soutien aux forces armées maliennes vient également d'être confirmé à hauteur de 2 MUSD pour le fonds fiduciaire et de 3 MUSD en nature (valorisation par les Allemands des camions transférés aux forces armées maliennes).
Australie	5 144 033		Le déblocage devrait intervenir aussitôt trouvé un accord sur les termes du ' <i>Memorandum of Understanding</i> ' proposé par les Nations Unies aux autorités de Canberra, actuellement à l'examen des avocats du gouvernement
Danemark	2 000 000	2 000 000	Confirmation vendredi 8 mars de l'autorisation de transfert de la contribution au fonds fiduciaire des Nations unies pour la MISMA, annoncée par le Danemark à Addis Abeba (12 millions de couronnes, soit 2 millions de dollars).
Gabon	1 000 000	1 000 000	La contribution du Gabon, à hauteur de 1 million de \$, serait versée très prochainement. Le retard était dû à une difficulté technique, (attente de la transmission des coordonnées bancaires).
Grande-Bretagne	7 506 606	7 506 606	Avant de procéder au versement des sommes promises (3M€ pour la MISMA, 2M€ pour les FAM), les Britanniques sont tenus d'achever la conclusion de memoranda d'entente (MoU) avec le Secrétaire général des Nations unies. Néanmoins, les contributions annoncées à Addis Abeba seraient bien déboursées avant la fin du mois de mars.
Inde	1 000 000	1 000 000	Le paiement a été effectué par la représentation indienne à New York : 1 million USD a été versé sur le fonds fiduciaire de la MISMA.
Irlande	131 010		Selon toute vraisemblance, elle alimentera le trust fund "peace and security in Mali" (section 2b "Mali institutions and rule of law"). Ce point est à la validation au Ministère irlandais des affaires étrangères.
Japon	6 000 000		Cette contribution serait entièrement dévolue aux activités de déminage, le Gaimushô n'ayant pas reçu l'autorisation d'utiliser une partie de ces fonds à destination de la mission d'observation sur les droits de l'homme.
Luxembourg	5 360 000	5 360 000	Les virements seraient effectués dans les jours prochains dès réception des coordonnées bancaires qui semblaient manquer
Pays-Bas	6 550 500	6 550 500	Les Néerlandais demeurent toutefois dans l'attente d'un courrier officiel des Nations Unies sollicitant une contribution à ce trust fund. Ils estiment que cette lettre devrait leur parvenir rapidement
Guinée-équatoriale	500 000		Problèmes techniques pour le versement des fonds.
Malte	32 700	32 700	Malte n'envisage une contribution aux fonds fiduciaires ouverts aux Nations Unies qu'à un niveau symbolique à ce stade, car le pays n'a pas de budget (le gouvernement a été mis en minorité lors du vote de la loi de finances 2013 et le budget ne sera voté qu'après les élections du 9 mars).
TOTAL	65 224 849	37 449 806	Taux de versement : 57% seulement.

Les deux fonds fiduciaires des Nations unies n'ont pas reçu les contributions attendues : même si les pays qui fournissent les contingents sont censés en assumer la charge financière pendant les 3 premiers mois, la question du financement de la MISMA est clairement posée. C'est un des éléments poussant dans le sens d'une transformation en opération de maintien de la paix (puisque les troupes de l'ONU sont automatiquement financées par les contributions de ses membres).

Sur place, la coordination de l'action des troupes africaines entre elles et avec les autres contingents semble un vrai défi. Outre la question, désormais réglée par une intégration à la MISMA, du statut du contingent tchadien et de sa chaîne de commandement autonome, la bonne coordination entre la MISMA et les autres forces sur le terrain, en particulier les Maliens, est sans nul doute une tâche exigeante.

C. L'ÉTAT MALIEN DOIT RESTAURER SES CAPACITÉS D'ADMINISTRATION ET DE SÉCURISATION

1. Les forces de sécurité intérieure sont aussi à reconstruire

Vos rapporteurs ont rencontré à Bamako le ministre de la sécurité intérieure et de la protection civile et les principaux responsables du ministère.

Leur description de l'état des forces de sécurité malienne a été très franche et sans ambiguïté.

Il en ressort que l'état des forces de sécurité maliennes (à des degrés divers, Police, Gendarmerie, Garde nationale) est 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 décrites par le Secrétaire général du ministère. 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 même 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 réussi à se redéployer : elle est revenue à Tombouctou et Gao. 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.

Les éléments récents n'ont fait que renforcer cette impression. Ainsi, le 7 avril, les forces armées maliennes ont dû mettre fin à des affrontements armés qui opposaient deux tendances rivales au sein du groupement mobile de Sécurité (GMS) de la police. Un syndicat conduit par Siméon Keita, présenté à Bamako comme un soutien de la junte, était accusé de favoriser la promotion de ses membres, par des avancements qui avaient été contestés et annulés. Keita est en fuite, un policier est mort, 15 autres ont été interpellés.

Vos rapporteurs estiment qu'un audit approfondi des forces de sécurité intérieures, en vue de la mise en place d'une mission de consolidation, semble une priorité.

D'ailleurs on ne peut que regretter que la France ait mis tant de temps à dépêcher les experts en renfort sur ces questions : fin février ils étaient toujours attendus.

L'extension de l'opération européenne EUCAP-Niger au Mali serait de nature à répondre à un vrai besoin.

Au moment où le Mouvement national de libération de l'Azawad met en place des structures de police à Kidal, il devient urgent d'agir sur la question du renforcement des forces de sécurité intérieure.

Vos rapporteurs estiment que la question des milices « ethniques » de la boucle du fleuve (Ganda Izo et Ganda Koi), dont il n'est presque jamais question, doit aussi être traitée. Elles devraient certainement être elles aussi être désarmées.

2. L'administration doit revenir au Nord du pays

Lors de leur déplacement à Bamako, vos rapporteurs ont pu observer que **l'administration n'était pas revenue au Nord**. Pire, de nombreux bâtiments administratifs, détruits, ne sont pas en état de fonctionnement.

À Tombouctou par exemple, ville de 50 000 habitants¹, fin février, à part le maire, un colonel malien et un capitaine de gendarmerie (dont certains effectifs de l'escadron de gendarmerie mobile seraient logés chez l'habitant !) il n'y avait aucune autre autorité civile (préfet, gouverneur ...) et toutes les administrations et services publics étaient fermés.

Au Nord il se dit que² le gouverneur et le préfet de Tombouctou, qui étaient là pour la visite du Président Hollande le 2 février dernier, sont, depuis, repartis à Bamako, pour ne plus revenir...

¹ Estimation

² Source : *Jeune Afrique*, 28 mars 2013

Du fait des nombreuses dégradations de bâtiments administratifs et d'équipement, le **besoin de financement** pour rétablir la présence de l'État au Nord-Mali, à la suite des destructions commises par les groupes armés, serait de **120 M€**.

D'ailleurs, le calendrier proposé par les autorités maliennes pour **restaurer l'administration territoriale**, dans le cadre du projet de « chronogramme » des élections, bien que jugé très optimiste, montre en creux les besoins immenses et la quasi-disparition des attributs de l'État au Nord puisque le calendrier de rétablissement des différentes autorités s'étale jusqu'en juin, pour des territoires libérés fin janvier par les forces armées :

Projet de calendrier défini par les autorités maliennes pour restaurer l'administration dans le Nord du pays (28 février 2013) :

- mise en place des autorités administratives régionales de Tombouctou et Gao : février - mars 2013 ;
- mise en place des autorités administratives des cercles de Douentza, Tenenkou et Youwarou : mars 2013 ;
- mise en place des autorités administratives de la région de Kidal : avril 2013;
- mise en place des autorités administratives des cercles des régions de Tombouctou et Gao : avril 2013 ;
- mise en place des autorités administratives des arrondissements des cercles relevant des régions de Tombouctou, Gao et Kidal : avril 2013 ;
- mise en place des services déconcentrés de l'ensemble des circonscriptions du nord (Education – santé) : mai - juin 2013.

Source : projet de chronogramme des élections, gouvernement malien, 28 février 2013

La question de la présence des services publics de base au Nord (éducation, électricité, santé, administration) demeure urgente et non résolue.

IV. LE DÉVELOPPEMENT ET LA SÉCURITÉ À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION SONT LES SEULES SOLUTIONS DE LONG TERME

A. UNE APPROCHE GLOBALE SERAIT NÉCESSAIRE

Pour transformer un succès militaire en succès politique, une approche globale s'impose pour la reconstruction du pays. Il n'y a pas de sécurité sans développement, ni de développement sans sécurité.

Il ne suffit pas de gagner la guerre : il faut aussi gagner la paix.

L'expérience de l'Afghanistan ou d'Haïti par exemple, laissent dubitatifs. Saura-t-on faire mieux cette fois ci ?

Il n'est pas douteux 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. Le budget des 15 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 (autour de 7,5 %), en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, plus que sa quote-part dans le financement de l'Organisation, soit **400 millions d'euros en 2013**, ce qui représente près du tiers du budget du Quai d'Orsay (programme 105). Serval aura coûté **200 millions d'euros** en 4 mois.

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 complexe et coûteux.

Le développement économique, la construction des structures de l'état, de l'administration, de la justice, sont les plus sûrs moyens de prévenir les crises. La consolidation d'États fragiles ou le rétablissement de leur stabilité requièrent la mise en œuvre d'un ensemble d'actions complémentaires et cohérentes dans tous les domaines.

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, notamment britanniques, savent impulser des démarches plus transversales.

C'est ce déficit « d'approche globale » qui est bien souvent la pierre d'achoppement de notre action.

Le Livre blanc de 2008 avait déjà mis en avant cette nécessité d'approche globale, qui a conduit à l'adoption, en 2009, d'une stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire de gestion des crises

extérieures. Si le concept semble désormais bien identifié, il peine toutefois à se traduire dans les faits.

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.

En matière d'expertise internationale par exemple, le récent rapport « *Pour une « équipe France » de l'expertise à l'international¹* » de notre collègue Jacques BERTHOU, membre du groupe de travail, a montré les contradictions de la politique française en matière de promotion de l'expertise française sur les marchés internationaux de coopération au développement. Ce rapport montre que l'État a laissé se développer une concurrence entre de trop nombreux opérateurs publics sans clarifier les champs de compétence et les modèles économiques de chacun. L'offre publique française d'expertise à l'international apparaît fragmentée, dispersée et de ce fait, d'une taille insuffisante pour faire face à la concurrence internationale. Cette situation constitue un gaspillage d'argent public et empêche « *l'équipe France* » de bénéficier d'une demande croissante d'expertise largement financée par nos contributions multilatérales.

Cet exemple particulièrement éloquent montre combien nous sommes loin d'avoir dépassé le stade de la conceptualisation en matière d'« approche globale ».

Cette approche très exigeante nécessite en effet une doctrine et un mode opératoire renouvelé, une capacité de planification et d'action interministérielles, qui pourrait être un enjeu du futur Livre blanc.

¹ Rapport de M Jacques BERTHOU, membre du groupe de travail, <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-131-notice.html>

B. L'URGENCE DU DÉVELOPPEMENT AU SAHEL SE HEURTE À DES ÉCUEILS QUI EXPLIQUENT LES ÉCHECS DU PASSÉ

1. Le sous-développement économique nourrit les tensions politiques et sociales

a) L'absence de perspectives économiques fait le terreau du terrorisme

A l'heure où l'Afrique, continent demain le plus peuplé, décolle, à l'heure où les taux de croissance atteignent 4 à 5% dans certaines de ses régions, à l'heure où une nouvelle classe moyenne africaine vient en relai d'une émergence jusqu'alors portée par la raréfaction de ressources naturelles dont elle est riche, **le Sahel reste aujourd'hui largement à l'écart du développement.**

La question du sous-développement, de la faim, de la malnutrition, de l'accès à l'eau, à l'énergie, y sont encore posées.

Comment ne pas voir que c'est le désœuvrement de la jeunesse touarègue qui a fait le lit des trafics et des terrorismes ? Comment ne pas comprendre que sans avenir, sans espoir, sans développement, il n'y a pas de stabilité politique et sécuritaire possible ?

A cet égard l'implantation de certaines ONG étrangères dans le Sahel a été facilitée par l'absence des services sociaux de base : éducation, santé, aide alimentaire. A l'instar de la politique économique et sociale menée par les Frères musulmans en Egypte depuis des décennies, par exemple, c'est l'absence de services de base et de perspective économique qui a enraciné l'islamisme radical au Nord-Mali.

b) Les pays du Sahel sont parmi les plus pauvres du monde

Les pays du Sahel figurent parmi les plus pauvres du monde en termes d'indice de développement humain. **Sur l'échelle de l'indice de développement humain, la Mauritanie est au 159^{ème} rang, le Mali au 175^{ème} rang, le Burkina faso au 181^{ème}, le Tchad au 183^{ème}, le Niger au 186^{ème} (sur 187 pays listés).**

Au Mali, la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté est de 51 %. L'espérance de vie à la naissance est celle de la France au XIX^{ème} siècle (51 ans) et un enfant qui naît au Mali aujourd'hui a 50 fois plus de risques de mourir avant 5 ans qu'un enfant né en France.

Le Sahel occidental souffre d'une insécurité alimentaire chronique, liée à la sous-production nationale, à la hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux ou à une surproduction agricole locale provoquant des fluctuations rapides des prix. Certaines zones souffrent en permanence d'insécurité alimentaire. Dans les pays du Sahel (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger), **le taux de malnutrition aiguë globale** est constamment au-dessus du seuil

d'alerte reconnu au niveau international, à savoir 10 %. Selon les estimations, **la malnutrition ou ses causes directes sont responsables de la mort de 226 000 enfants en moyenne par an, qu'il y ait ou non une crise.**

Beaucoup peut être fait, au sud pour relancer la culture des céréales et du coton, promouvoir la culture attelée et exploiter le potentiel des grands fleuves, au nord pour goudronner des pistes, organiser le retour de l'eau par des travaux de terrassement, réhabiliter l'économie fragile des oasis, organiser la transhumance et restaurer les structures pastorales. Des projets de micro-hydraulique, de restauration des sols, de restructuration du pastoralisme sont nécessaires pour redresser une activité effondrée.

Dans les pays du Sahel, en effet, 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.

Cet effondrement de l'agriculture d'oasis et de l'élevage transhumant au nord implique que les jeunes, très nombreux, n'ont aujourd'hui guère d'autre espoir que de se livrer à des trafics autrement plus lucratifs.

De l'avis de certains experts¹, c'est d'un véritable « *plan Marshall* » dont ont besoin les pays sahéliens, qui nécessiterait 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 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

¹ C'est notamment l'opinion de Serge Michailof, rencontré par vos rapporteurs, cf. l'article « Le Nord du Sahel a besoin d'un plan Marshall pour sortir de la violence », *Le Monde* du 29 mars 2012, ou « Révolution verte et équilibres géopolitiques au Sahel », 2010

la coordination de l'aide, ou de la délégation de la gestion des fonds à un état pilote, qui pourrait être la France, sera donc cruciale.

Ces problèmes sont hélas bien connus. C'est tout l'enjeu de la conférence du 15 mai sur le développement que d'arriver à les traiter.

c) La question du partage de la (future) rente minière exacerbe les tensions

Dans ce pays pauvre, la question du partage des ressources naturelles, et en particulier du partage de la (future) rente minière, gazière et pétrolière, alimente les rivalités.

Pétrole, gaz, fer, phosphate, étain, uranium, or, bauxite... Le sous-sol des pays de l'arc sahélien regorgerait de ressources, même si toutes sont loin d'être exploitées ou exploitables à des conditions économiquement rentables, et si de larges pans du territoire doivent encore être explorés. **Le pétrole, l'uranium et le gaz, en particulier, ne sont pas encore exploités.**

Avec neuf mines en exploitation, produisant **50 tonnes d'or** par an, le Mali est le troisième producteur sur le continent africain (15 % de son PIB). En matière d'hydrocarbures, le pays abrite des gisements prometteurs : le site de Taoudéni, parfois surnommé le « triangle d'or de l'or noir », à cheval sur l'Algérie, le Mali et la Mauritanie, serait riche en ressources **gazières et pétrolières**. Des ressources **d'uranium** ont été découvertes sur le site de Samit dans le bassin du Tilemsi, que certains experts estiment comparables à celles du bassin de Tin Mersoï dans l'Est nigérien. La vallée du Tilemsi est riche en **phosphates**, dont le prix sur le marché mondial est, comme celui de l'uranium, en plein essor. Tassiga, près d'Assongo, dispose d'une mine de **manganèse**. Les ressources en manganèse sont estimées à 20 millions de tonnes dans la région de Gao.

La question du partage des revenus de ces ressources futures doit figurer à l'agenda du dialogue inter-malien.

2. Quelles leçons tirer des erreurs du passé en matière de développement ?

a) Quels instruments pour l'aide publique au développement ?

L'échec patent de 50 ans de coopération doit 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 sahélienne.

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 états 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.

S'agissant plus spécifiquement de l'aide française, force est de constater que l'aide bilatérale n'a cessé de se réduire, avec le resserrement de la contrainte budgétaire et l'amointrissement des crédits du programme 209, au profit de notre aide **multilatérale**, qui passe par l'Union européenne ou les bailleurs de fonds multilatéraux.

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.

Certains experts estiment que, dans le maquis des chiffres de l'aide publique au développement, l'aide française (aide projet, sous forme de subventions) pour le développement rural dans les pays sahéliens serait de l'ordre de 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.

En 4 mois d'intervention militaire, la France aura plus « dépensé » (en surcoûts OPEX) qu'en 10 ans de subventions pour le développement du Mali.

Avons-nous toujours, de ce fait, une capacité suffisante à orienter, à entraîner, à coordonner ?

L'exemple des assistants techniques est à cet égard révélateur : leur nombre a littéralement fondu ces dernières années.

La première question est donc de savoir si la France dispose encore de la capacité d'influence, au-delà de son incontestable connaissance du terrain et de son savoir-faire notamment en matière de développement agricole, pour orienter l'aide au développement.

La première des priorités, dans ce contexte, doit être d'améliorer la **coordination**, au moins au niveau européen, puisque l'Union européenne est le premier bailleur de fonds au Sahel (la France verse plus de fonds au Mali via l'aide européenne que via son aide bilatérale).

En la matière, la **programmation conjointe, envisagée dans le cas du Mali**, entre les instruments européens (Fonds européen de développement, FED) et ceux des états membres, paraît une absolue nécessité.

Sans doute une des raisons du manque d'efficacité des actions passées réside-t-elle en partie dans l'éclatement et la dispersion des acteurs –y compris européens– qui ruinent toute tentative d'imposer une logique d'ensemble.

L'idée d'un **fonds multilatéral dédié** dont la France aurait pu se voir déléguer la gestion aurait été abandonnée : peut-être aurait-il permis d'introduire une certaine cohérence d'ensemble ?

Il ne faut pas oublier non plus que **les collectivités territoriales françaises** fournissent, dans le cadre de la coopération décentralisée, un substantiel effort de développement au bénéfice de plusieurs pays de la région, et en particulier le Mali, comme vient de le rappeler la conférence du 19 mars 2013 à Lyon sur ce thème. **160 collectivités territoriales françaises** sont liées par des actions de coopération à leurs homologues maliennes.

De même, les **Maliens de France** jouent, par des transferts financiers qui représenteraient jusqu'à la moitié des revenus familiaux, par exemple dans les villages de la région de Kayes, un important rôle de financement des infrastructures (écoles, dispensaires, bureau de poste...).

b) Quelle est la capacité d'absorption des partenaires maliens ?

Faire le bilan des actions passées amène à poser une deuxième question, cruciale : **quelle est la capacité des partenaires maliens, et plus globalement sahéliens, à absorber l'aide internationale ?**

Où sont passés les milliards d'aide de la communauté internationale ? 1,5 milliard par an, 13 % du PNB du pays avant son effondrement ! Quand on voit l'état des villes traversées par l'armée française, quand on voit l'état de dénuement des populations, l'absence d'infrastructures, il y a là matière à réflexion...

En dehors même des phénomènes de corruption que certains soulignent, et de « déperdition » dans des strates intermédiaire de fonds qui n'atteignent jamais les populations, il en va tout simplement de la capacité des institutions en tant que maîtres d'ouvrage de projets.

La question pourrait être posée d'ailleurs dans d'autres États de la région : qu'est devenu, au Niger, le projet de barrage de Kandaji, qui devait permettre d'irriguer des milliers d'hectares de terres agricoles et de réduire l'important déficit énergétique du pays ?

c) Quel équilibre trouver entre le nord et le sud ?

La troisième question est enfin celle de **l'équilibre à trouver entre aide au développement au nord et au sud du pays**. C'est une question politiquement sensible.

A cet égard, un ressentiment existe au Nord qui s'estime délaissé, mais aussi au Sud, qui juge avoir des besoins équivalents en termes de développement.

Le Nord s'estime délaissé. Certains rappellent que pas un kilomètre de piste n'y a été goudronné depuis l'indépendance et mettent même en avant le fait que les fonds européens du Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement dans le nord du Mali (PSPSDN), instrument prévu pour lutter contre l'insécurité et le terrorisme dans le Nord du Mali, se sont tout d'abord matérialisés par la construction de casernes, ce qui n'a pas forcément été bien senti par tous.

Dans le reste du pays, on estime que les besoins existent partout, en termes d'accès à l'eau, à l'énergie, en termes d'infrastructures de santé ou de services publics de base.

La question du développement a donc indéniablement une dimension politique.

Lors des entretiens à Bamako, les acteurs du développement ont pris l'exemple des infrastructures routières pour expliquer pourquoi, depuis toujours, le Nord-Mali regardait vers le Sahara algérien, et non pas vers le Sud du Mali : au-delà des solidarités géographiques et communautaires, **il n'y a tout simplement pas de route carrossable reliant continument Gao et Kidal...** Le goudron s'arrête à Gao ! Gao est à tous égards plus proche de Niamey que de Bamako.

Il faudra trouver un équilibre subtil entre les besoins de développement du nord hostile et délaissé, qui sont criants, et ceux du

reste du pays, tout autant soumis à la pression démographique et foncière et au défi alimentaire.

3. Quels espoirs fonder sur la conférence du 15 mai ?

Le 15 mai aura lieu à Bruxelles une conférence internationale pour le soutien et le développement du Mali. Elle sera précédée de 5 rencontres sur les thèmes de la coopération décentralisée (Lyon, le 19 mars 2013), des femmes dans le Sahel (Bruxelles, avril 2013), d'une réunion de la communauté malienne de France (à Montreuil) et de deux réunions à Bamako, l'une avec les entreprises, l'autre avec la société civile et les organisations non gouvernementales.

Cette Conférence, baptisée « *Ensemble pour le renouveau du Mali* », sera co-présidée par la France et l'Union européenne, en présence du Président français et du Président de la Commission européenne.

L'organisation de cette conférence répond à **l'objectif politique** d'appuyer sans tarder une politique de développement qui accompagne les volets politique et militaire de la sortie de crise au Mali. Elle s'inscrit dans le cadre du processus de stabilisation du pays et de promotion du dialogue politique. Elle poursuit plusieurs objectifs, parmi lesquels **mobiliser** la communauté internationale pour rassembler des financements suffisants mais surtout **dégager des priorités d'action** qui permettront aux acteurs de **coordonner** la reprise graduelle de l'aide au développement. Elle permettra aussi d'identifier des **décisions concrètes** qui puissent être mises en œuvre rapidement par les Maliens, illustrant leur capacité et leur volonté de procéder à des réformes.

Il serait bienvenu de se mobiliser autour de quelques grands projets phare d'infrastructures : la route Gao Tombouctou, par exemple, ou encore celle de Bourem à Kidal.

Dans ce cadre, les autorités maliennes doivent produire un bref « document stratégique » présentant les priorités de développement pour les 18 à 24 mois à venir, travail qui a déjà débuté à Bamako sur la base des documents existants (comme le Plan d'Actions Prioritaires d'Urgence pour la période 2013-2014, la feuille de route et le plan d'action de la feuille de route, note d'orientation élaborée en février). Cet exercice s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route.

Parmi les axes envisagés on peut retenir : un volet gouvernance (par l'appui à la décentralisation et le développement équilibré du territoire, à la justice, à l'État de droit), un volet économique (par la relance de l'économie et l'appui au secteur privé, dont une forte composante agriculture et un appui possible aux transferts de la diaspora) et un volet développement humain (par le soutien à l'éducation, la santé et la culture notamment).

Au-delà de la production de ce document, les autorités maliennes auront-elles la volonté de réforme et les capacités de portage de projet nécessaires ?

Les enjeux de la Conférence, au-delà de la mobilisation des partenaires bi et multilatéraux, seront d'une part d'assurer la **coordination** des bailleurs de fonds (et sur ce point les expériences passées laissent sceptiques) mais aussi de **mobiliser** les autorités maliennes sur des enjeux tels que le processus politique ou la reprise du dialogue entre toutes les communautés maliennes.

Vos rapporteurs estiment que cette conférence intervient à un moment clé : après la réussite de la phase militaire, il faut se mettre maintenant en position de pouvoir « gagner la paix ».

En particulier, quatre écueils sont à éviter :

- la dispersion des acteurs et des fonds. En la matière, l'absence prévisible de délégation de la gestion des fonds à une « Nation-cadre » n'est pas un signal encourageant ;

- 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.

C. DES ENJEUX DE SÉCURITÉ DOIVENT ÊTRE TRAITÉS À L'ÉCHELLE DU SAHEL

1. D'une région « menacée »...

a) Le défi démographique

Cette région du monde est confrontée à un gigantesque défi démographique.

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 15 millions d'habitants, avec un taux de fécondité de 7,2 enfants par femme, le plus élevé du monde, passera à 53 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.

Ces chiffres donnent le vertige et permettent de mesurer le défi, économique, urbain, alimentaire, qui attend ces pays.

Comment ces territoires fragiles supporteront-ils une telle charge démographique ?

Crise démographique et crise agraire nourrissent forcément l'instabilité politique dans des régions où l'État de droit est déjà fragilisé.

Elles constituent aussi un moteur de la pression migratoire pour des flux d'émigration qui se dirigent en premier lieu vers les autres pays africains, les pays du Maghreb, mais aussi vers les pays européens. Les estimations chiffrées pour la communauté des Maliens de France tournent autour de 80 000 à 100 000 personnes aujourd'hui.

b) Les impacts du réchauffement climatique

S'agissant d'une région où l'agriculture est essentiellement pluviale, la vulnérabilité des activités agricoles, au demeurant peu mécanisées et d'un rendement assez faible, aux effets du réchauffement climatique est particulièrement élevée.

Certaines projections montrent que le réchauffement climatique aura des effets majeurs sur les activités agricoles : baisse du rendement de certaines productions, céréales ou sorgho (- 10 % au Niger d'ici à 2050) ; réduction des pâturages et détérioration des conditions pastorales : déficit fourrager, problèmes d'abreuvement, augmentation des mouvements de transhumance, soit autant de facteurs qui concourent à exacerber les conflits entre exploitants agricoles et éleveurs, pour ne pas mentionner les conséquences régionales en termes de migrations, saisonnières ou durables.

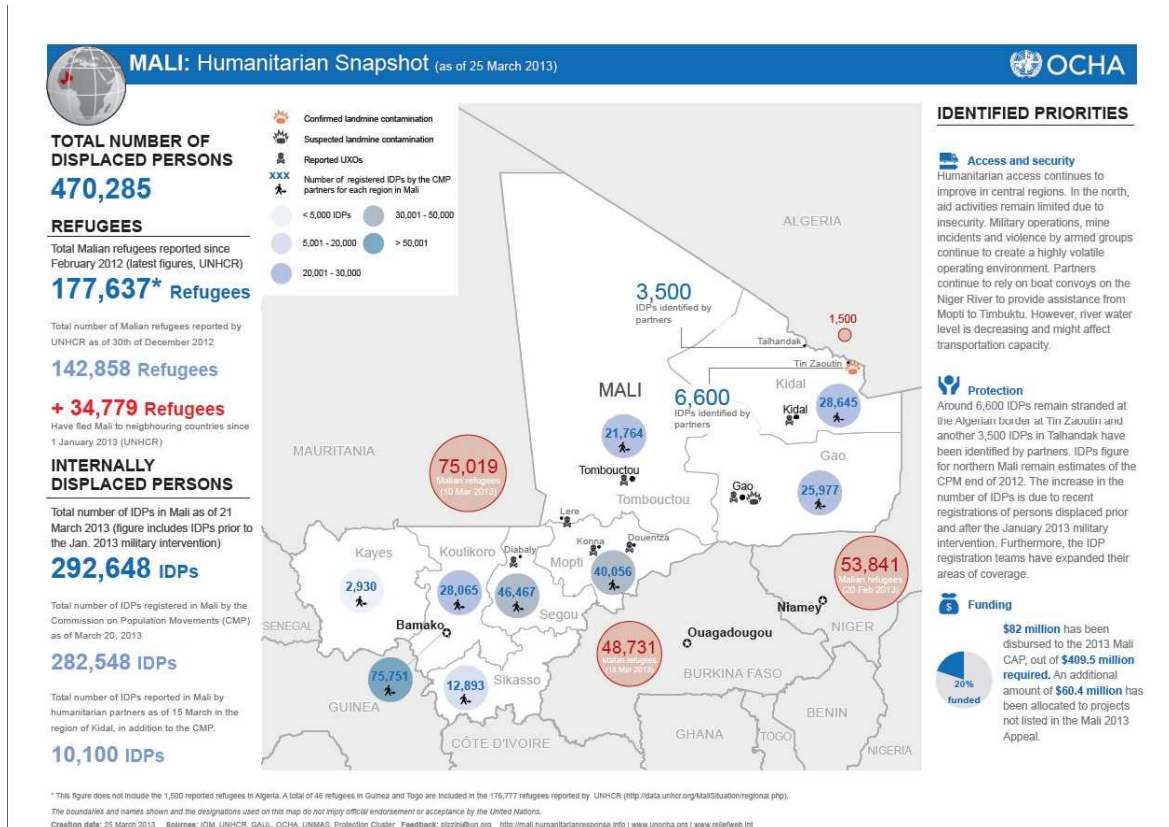
Le problème de la faim, qui menace déjà structurellement 18 millions de personnes dans l'ensemble de la zone sahéenne, ne pourra qu'être aggravé par des perspectives climatiques et pluviométriques défavorables.

c) Une situation humanitaire à dimension régionale

Le regain de violence terroriste et les opérations militaires dans le centre et le nord du Mali n'ont fait qu'exacerber une situation humanitaire déjà dramatique, causant le déplacement de plus de 35 000 personnes supplémentaires et perturbant l'accès à la nourriture et à d'autres produits de base. Pour autant la situation était déjà alarmante avant janvier 2013.

Le dernier rapport de l'OCHA¹ en date du 25 mars 2013 fait état de **470 000 personnes déplacées**, qu'il s'agisse des presque 300 000 **personnes déplacées internes** ou de **réfugiés maliens** dans les pays voisins, estimés à **177 000**, dont 75 000 en Mauritanie, 54 000 au Niger et 49 000 au Burkina Faso.

Carte n° 12 : Situation humanitaire au Mali



D'après cette organisation humanitaire, des incidents sécuritaires affectant les civils continuent d'être rapportés dans le nord. Les nouveaux déplacements observés depuis janvier s'expliqueraient par **l'insécurité que vivent des membres de certaines communautés accusées d'avoir soutenu les groupes armés**. Cette situation serait considérée par de nombreux déplacés et réfugiés comme un élément décourageant leur retour. Toujours d'après ce rapport, la reprise de contrôle par l'armée des zones qui étaient occupées par les groupes armés terroristes dans les régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal a révélé **le drame que les populations, et les femmes en particulier, ont vécu durant près de 10 mois**. En plus des violations des libertés fondamentales, de nombreux cas de violences physiques, psychologiques, sexuelles ainsi qu'un manque d'accès aux ressources et aux services ont été rapportés.

¹ Office pour la coordination des affaires humanitaires, (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) de l'ONU

Le village de Talhandak situé à 150 km au nord-est de Tessalit, dans la région de Kidal, à la frontière algérienne, a accueilli ces dernières semaines plusieurs centaines de familles déplacées. Des missions d'évaluation des besoins de ces familles, effectuées notamment par Médecins du Monde, montrent que 3 500 personnes auraient des besoins urgents en nourriture ainsi qu'en eau et assainissement. La précarité de la situation sanitaire et la promiscuité dans laquelle vivent les populations déplacées à Talhandak sont susceptibles d'entraîner des maladies diarrhéiques ainsi que des cas de conjonctivite et de rougeole. De plus, la zone est en proie à des tempêtes de sable incessantes, pouvant augmenter les cas d'affections respiratoires aiguës. Un récent rapport de Médecins sans frontières¹ consacrés aux 75 000 maliens « échoués » dans le désert mauritanien, en particulier à Mbéra, sans eau, sous 50 degrés, dans une situation extrêmement précaire, constate qu'en moyenne, deux enfants de moins de deux ans meurent chaque jour dans le camp.

La région de **Tombouctou** reste enclavée, car les principaux axes routiers d'approvisionnement de l'Algérie et de la Mauritanie sont jusqu'à présents fermés et la sécurité sur les axes routiers venant du sud du pays (Douentza et Léré-Niafouké-Goundam-Tombouctou) est volatile. La décrue des eaux du fleuve Niger réduit les capacités de transport par pinasses des intrants et autres marchandises entre Mopti et Tombouctou.

La prévalence de la **malnutrition** aiguë (8,9 %) et celle de la malnutrition chronique (29,1 %) révèlent une situation d'alerte sur le plan national selon la classification de l'OMS. Ces résultats indiquent que **210 000 enfants de moins de 5 ans sont à risque de malnutrition aiguë sévère** (MAS), et 450 000 autres à risque de malnutrition aiguë modérée (MAM).

Les humanitaires font état de centaines **d'enfants** séparés de leurs familles, ainsi que de l'utilisation d'enfants associés par les groupes armés. Des dizaines de milliers d'enfants ont aussi été déscolarisés et « cachés » par leurs familles au Nord, pendant la période où les populations subissaient le joug des terroristes.

Au 15 mars, d'après le rapport de l'OCHA, seulement 48 000 élèves sur 217 000 avaient accès à **l'éducation** dans les régions de Tombouctou et Gao. 209 écoles auraient été rouvertes à Tombouctou (69 écoles sur 461) et Gao (140 écoles sur 569), grâce à la présence de 969 enseignants. Le retour des autorités scolaires du gouvernement dans les régions du nord demeure une réelle priorité.

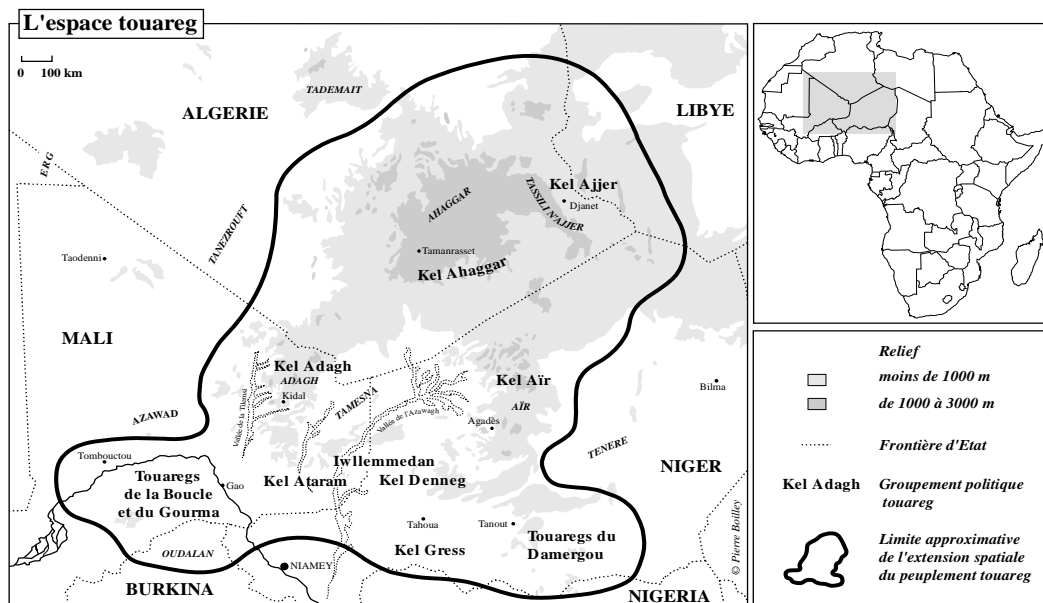
¹ Rapport du 12 avril 2013

2. À une région « menace »...

a) La « question touarègue » ne doit pas devenir une « question kurde »

La zone de peuplement touarègue s'étend de l'Algérie à la Libye, au Niger, au Mali, et jusqu'aux confins du Burkina Faso et du Nigéria.

Carte n° 13 : L'espace touareg



Source : « Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain », Pierre Boilley, 1999

À cet égard, l'analyse traditionnelle (des frontières artificielles, arbitrairement posées par le colonisateur), doit faire sa place à une observation plus tempérée suivant laquelle ces dernières ont toutefois respecté, sans doute dans l'optique d'en faciliter d'administration, des segmentations internes au monde touareg, qui était lui-même divisé en chefferies certes liées, mais distinctes. Ainsi, par exemple, la frontière entre le Mali et le Niger correspondrait à une séparation ancestrale de zones d'influences entre différents lignages. **Il est toutefois indéniable que l'espace dans lequel ont été rassemblées les populations du Nord et celles du Sud demeure artificiel, et qu'il éclate entre plusieurs États la zone de peuplement touareg.**

Il existe bel et bien une « question touarègue », à laquelle un éventuel pourrissement pourrait donner - nous en sommes loin heureusement- les dimensions de la question kurde.

Cette question est partagée par plusieurs États, et est particulièrement vive non seulement au Mali mais aussi au Niger, pays qui fut le théâtre de plusieurs rébellions touarègues (dont la dernière en

2006) mais dans lequel il semblerait que le sujet ait été mieux traité. En particulier, le premier ministre nigérien est aujourd'hui un Touareg.

b) L'Afrique de l'Ouest, plaque tournante du trafic de cocaïne

Le Sahel a toujours été une zone d'économie grise, où les frontières agissent comme des aimants, des « adjuvants » pour le développement de la contrebande et des trafics en tout genre.

Après l'essence, les cigarettes, les voitures volées, les pièces détachées, les cosmétiques, les migrants, sans oublier le haschisch et les armes (on compterait plus de 250 types de trafics !), c'est toutefois une autre dimension que prennent les trafics dans les années 2000 avec l'arrivée, en Afrique de l'Ouest, du transit de la cocaïne produite en Amérique du Sud.

Les premières saisies maritimes puis terrestres mettent en lumière un phénomène autour de deux pôles, le premier allant de la Mauritanie à la Guinée Conakry, (avec une zone particulièrement active en Guinée Bissau) et une zone secondaire allant du Ghana jusqu'au sud-est du Nigéria¹. Cette nouvelle route de la drogue va révéler son importance avec **l'affaire d' « Air cocaïne » en 2009**, ces Boeings affrétés pour un trajet sans retour, bourrés de 5 à 10 tonnes de drogue, traversant l'Atlantique pour venir s'échouer dans le désert afin de rejoindre ensuite les marchés de consommation principalement européens et proche-orientaux.

L'Afrique de l'Ouest devient progressivement une zone de transit et de « *dispatching* », les activités de transformation et la consommation y étant pour l'instant limitées.

"Autoroute A-10" : c'est le surnom donné par les spécialistes à ce qui devient peu à peu la plus importante voie d'acheminement de la drogue, partant du Venezuela ou du Brésil vers l'Afrique de l'Ouest, le long du 10^e parallèle, avant de remonter à travers le désert vers l'Europe. Un rapport de 2009 de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD) évaluait à quelque **250 tonnes** la quantité de cocaïne qui avait déjà transité par cette voie. Près de 15 % de la production mondiale de cocaïne y transiterait.

Le dernier rapport de l'ONUDD de février 2013 a mis en valeur que **les profits retirés du trafic de cocaïne excèdent à eux seuls les budgets cumulés de sécurité nationale des pays d'Afrique de l'Ouest concernés**. D'après ce rapport, au moins 50 tonnes de cocaïne en provenance des pays andins transitent chaque année par l'Afrique de l'Ouest vers l'Europe, avec à la clé **un chiffre d'affaires de deux milliards de dollars**.

¹ *Le sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques, Simon Julien, Hérodote, 2011/3 - n° 142*

Ces chiffres sont sans aucune commune mesure avec les ressources budgétaires que les États de la région peuvent consacrer à leur sécurité et à leur défense.

D'après l'ONUDDC, l'essentiel de la cocaïne passe par la **Guinée-Bissau** et le **Ghana**, deux plaques tournantes.

L'ONUDDC souligne aussi que la production de méthamphétamine dans la région est également une préoccupation grandissante, deux laboratoires de méthamphétamine ayant été détectés au Nigéria en 2011-2012. Le marché principal pour la méthamphétamine produite en Afrique de l'Ouest se situe en Asie de l'Est et, dans une moindre mesure, en Afrique du Sud.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer ce bouleversement la géo-économie de la cocaïne :

- La montée en puissance de la **consommation sur le marché européen** : jusque vers la fin des années 1990, le marché dominant est nord-américain. Puis l'Europe devient, en valeur (en raison de prix de vente plus élevés) un marché plus attractif pour les producteurs notamment colombiens, en raison notamment du coût d'intermédiation des cartels mexicains maîtrisant l'entrée sur le marché américain ;
- La traversée de l'Atlantique, en direction du sud européen, devient plus difficile en raison des efforts qui y sont réalisés pour lutter contre le narcotrafic, qui se déporte vers des **routes plus longues mais plus « sûres »**. La route la plus ancienne est une route « nord », qui passe par les Caraïbes, les Açores, puis la péninsule Ibérique ou le nord de l'Europe. La route centrale passe par le Cap-Vert ou Madère, puis les Canaries avant d'arriver en Europe. Ces deux routes sont de plus en plus dangereuses pour les trafiquants car la densité de bateaux et la capacité d'observation et d'interception de la part des Européens et des Américains y sont bien supérieures à ce qu'elles peuvent être plus au sud ;
- **L'installation directe des cartels sud-américains** dans certains états de la façade maritime occidentale de l'Afrique transforment certains états en véritables têtes de pont pour les narco-trafics.

Les impacts du trafic de drogue sur les structures économiques et sociales sont dévastateurs : la corruption et les protections offertes à tous les niveaux par les appareils sécuritaires et les tous premiers cercles du pouvoir gangrènent progressivement la gouvernance, criminalisent les structures économiques et font de la rente du narcotrafic une activité de premier plan dans ces zones déshéritées sur le plan économique. Outre la hausse de la criminalité et de la corruption, et les effets sanitaires associés à la consommation de drogue, l'arrivée de stupéfiants va généralement de

pair avec une accélération de la circulation des armes au sein des populations¹.

La cocaïne génère des profits sans aucune commune mesure avec d'autres stupéfiants. Son introduction dans la zone et les cas de richesses « spontanées » qui lui sont liés créent des modèles d'identification pour des jeunes générations qui ont par ailleurs à affronter le marasme économique.

Les spécialistes mettent en lumière le fait que l'arrivée de ces produits, loin d'être combattue par les dirigeants a pu, au contraire, être tolérée, car l'apport de liquidités qui lui est lié permet de desserrer les contraintes macroéconomiques imposées au pays dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Plusieurs personnes entendues ont cité des noms très haut placés dans la hiérarchie militaire et politique malienne.

Au Sahel, les acteurs qu'on retrouvait autrefois dans la contrebande de cigarette ou le convoiement de haschisch sont « naturellement » devenus des acteurs du transit de cocaïne, qui rapporte beaucoup plus. Trois degrés de participation se retrouvent pour le trafic de stupéfiants dans le Nord-Mali : prélever une dîme lorsqu'un convoi traverse le territoire du groupe (stratégie d'AQMI ?) ; être associé à la protection du convoiement sur un segment de la route parce que l'on connaît le terrain (cas notamment de certains Touaregs ?) ; être dans l'organisation du convoiement (on parle beaucoup notamment de jeunes chauffeurs recrutés par les narcotrafiants pour acheminer des « *pick ups* » remplis de drogue).

Les conséquences sociales, politiques et économiques de l'arrivée de la cocaïne en Afrique de l'ouest n'ont pas fini de faire sentir leurs effets. Elles ont, sans nul doute, précipité le destin malien.

Puissance émergente disposant de capacités militaires en croissance et d'une politique d'influence sur l'Atlantique Sud et l'« Amazonie bleue », Le **Brésil**, candidat (soutenu par la France) comme membre permanent au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, pourrait se révéler un allié de poids pour lutter au départ contre les narco-trafics qui gangrènent l'Afrique de l'Ouest et dont la provenance est sud-américaine.

Vos rapporteurs estiment que le gouvernement doit explorer les voies et moyens d'une plus grande implication du Brésil sur cet enjeu.

¹ Sur tous ces aspects : « *Le Sahel comme espace de transit des stupéfiants. Acteurs et conséquences politiques* », Simon Julien, *Hérodote*, 2011/3 - n° 142

c) Une menace terroriste qui se transfère vers le sud Libyen et le Nord Niger

Les terroristes (et en particulier AQMI) ont eu, depuis le lancement de l'intervention française, une stratégie d'évitement. Avant de livrer des combats sans merci dans leur sanctuaire de l'Adrar des Ifoghas, et en particulier dans la vallée de l'Amététaï où les forces françaises et tchadiennes les ont réduits, certains ont eu le temps de se disperser et de rejoindre d'autres bases arrière dans lesquelles ils disposent de liens et de complicités.

Il est certain que le coup qui leur a été porté est rude : 40 tonnes d'armes saisies, des neutralisations par centaines, c'est un bilan extrêmement positif qui témoigne de la réelle attrition d'une forteresse qu'ils avaient mis plus de 10 ans à construire. C'est la « colonne vertébrale » d'AQMI qui a été brisée.

Pour autant, en donnant un « coup de pied dans la fourmilière », et malgré la « fermeture » de ces immenses frontières sahariennes qui ont toujours été des lieux de passage, il est certain que le risque de dispersion existe et que la menace pourrait, demain, ressurgir.

L'assassinat des diplomates américains à Benghazi le 11 septembre dernier est un signe à prendre au sérieux.

Le **nord Niger** et le **Sud Libyen** apparaissent aujourd'hui comme des zones « molles » où la faiblesse des structures étatiques et l'existence d'irrédentismes et le développement de milices locales s'additionnent aux phénomènes de pauvreté et de trafics pour y favoriser un enkystement terroriste durable.

Au **nord Niger**, la région d'Agadez est à la confluence des circuits et trafics entre le Mali, l'Algérie, la Libye et le Tchad. Si elle a pour l'instant échappé aux développements violents qu'a connus le Nord-Mali, cette région reste une zone particulièrement sensible.

À l'instabilité provoquée par la crise malienne s'ajoutent les cicatrices de la crise libyenne. N'oublions pas que le Niger a connu des rébellions touarègues, même si ce risque paraît limité aujourd'hui par la fluidité des échanges entre Etat central et des communautés locales mieux intégrées qu'au Mali.

C'est aussi l'importation au Niger de **tensions intercommunautaires** arabo-touarègues ou entre les Toubous et les Arabes qui est à redouter. La **montée en puissance des Toubous** sur le flanc est de la région d'Agadez, dans le cadre plus général de leur rivalité avec les Touaregs, laisse penser qu'on assiste à une évolution des rapports de force intercommunautaires, non pas en écho à la situation malienne mais bien à celle du sud libyen. Du Nord Est à Diffa, les Toubous auraient gagné en pouvoir, eux qui détiendraient encore beaucoup d'armes et de connexions en Libye, alors que les Touaregs auraient presque tous été

désarmés. Cette évolution du rapport de force perturberait la répartition traditionnelle des revenus (et des trafics ?) et serait source de déstabilisation.

Les faiblesses de **l'Etat libyen** ont récemment été analysées par le Président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, notre collègue Jean-Louis Carrère, dans une communication sur les suites d'une mission effectuée en Libye fin 2012, qui soulignait que « *le terrorisme persiste notamment à l'Est et à Benghazi où existe un foyer d'Al-Qaïda composé de personnes dont certaines sont de retour du Waziristân et qui constitue une zone de recrutement et d'entraînement, en particulier pour la Syrie, mais qui pourrait menacer notre pays demain, compte tenu de l'opération au Mali. De plus, AQMI est présent dans le Sud où ses combattants étaient déjà actifs dans l'achat d'armes, dans l'escorte de convois de drogue et où ils avaient repéré des zones dans l'éventualité d'un repli du Nord Mali. L'opération SERVAL qui est en cours va nécessairement avoir un effet de vases communicants vers la Libye, qui est l'Etat le plus exposé et le plus fragile de la zone.(...) A cela s'ajoutent les incidents ethniques et tribaux qui fragilisent la sécurité régionale du pays, en particulier au sud-est entre Zwaï et Toubous, au sud-ouest entre Arabes et Touaregs.* »

Les routes terroristes du Nord-Mali vers le Sud libyen passent d'ailleurs, au Niger, par les mines d'extraction d'uranium, aujourd'hui protégées par des forces spéciales, et qui figurent parmi les principaux intérêts stratégiques français dans la région.

d) La question de la gouvernance dépasse le seul Mali

Il n'est pas douteux que la question de l'état, de la démocratie, de la corruption, bref, de la « gouvernance » dépasse largement le Mali, et se pose, au moins, à toute l'Afrique de l'Ouest.

Plusieurs analyses¹ mettent en avant le rôle des programmes d'ajustement structurel, dans les années 1980 en Afrique, comme accélérateur voire déclencheur de la **criminalisation des États africains**. Contraction de la masse salariale de la fonction publique et coupes dans les budgets sociaux auraient affaibli les États et créé des systèmes de prédation, des zones d'économies informelles, de rentes et de trafics, que certaines élites dirigeantes auraient couverts pour permettre l'afflux de liquidités.

Ces analyses sont bien connues et viennent contredire l'image d'une **démocratie qui s'installe durablement en Afrique de l'Ouest au tournant des années 1990-2000**. Dans le cas malien, présenté comme un miracle démocratique depuis les années 1990, tout ou presque a été dit et écrit sur la faiblesse coupable de l'ère « ATT » s'agissant du développement des narcotrafics et de l'implantation des groupes terroristes au Nord.

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

La démocratisation se serait accompagnée au Mali, avec le culte du consensus sous l'ère ATT, d'une véritable « sortie du politique », sans structuration du débat public ni de l'opposition.

Plusieurs experts entendus estiment que ce phénomène touche en général le développement de la démocratie en Afrique de l'ouest, non exempt de véritables retours en arrière.

Plusieurs rapports¹ consacrés à l'état de la gouvernance en Afrique dressent ainsi un bilan contrasté des cycles électoraux tenus depuis 2000. Si, de manière générale, les élections ont lieu plus régulièrement, elles restent entachées d'irrégularités dans certains pays où elles sont bien souvent une source de tensions, violences et conflits. Les progrès réalisés en matière de résorption du déficit de gouvernance politique en Afrique semblent finalement mitigés : si les pays africains continuent de progresser dans la voie de l'ouverture politique et si les taux de participation électorale ont connu une constante évolution, il reste sans doute à y ancrer la culture de la démocratie et à y renforcer l'État de droit.

La question de la force des structures étatiques, administration, police, justice, armée, institutions politiques, semble centrale dans toute la sous-région.

3. ... dont les initiatives en matière de sécurité ont échoué.

a) *L' « Architecture africaine de sécurité » de l'Union africaine n'a pas pu faire face à la menace*

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, manifesté notamment lors du sommet du G8 de *Gleneagles*, cette force africaine n'a mené que peu d'opérations jusqu'à présent.

Force est de constater que si l'état-major de la CEDEAO a pu constituer un premier échelon de planification opérationnelle pour

¹ Dont « [Gouvernance en Afrique, état des lieux](#) », document de travail de la banque africaine de développement

l'intervention militaire au Mali, ses capacités restent très légères et en tout état de cause inadaptées à la virulence de la menace.

Il n'y a pas d'unités opérationnelles constituées qui seraient dédiées dans chaque pays à cette force d'intervention commune.

b) Les structures d'état-major conjoint avec l'Algérie se sont révélées inefficaces

En ce qui concerne la coopération régionale des pays du Sahel avec leur voisin algérien, il faut dresser un constat : celui 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.

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 Ndjamena¹, prévoyant la création d'un conseil permanent de paix et de sécurité et d'un conseil permanent pour le développement durable

Reste développer une architecture impliquant tous les pays de la bande sahélo-saharienne, pour prendre en compte les différentes menaces auxquelles la région est confrontée

D. UNE RÉPONSE NÉCESSAIREMENT RÉGIONALE QUI DOIT S'ARTICULER AUTOUR DE L'ALGÉRIE

1. Quelle médiation (régionale ?) pour sortir de la crise ?

Force est de constater que les médiations, régionales ou internationales, se multiplient et ne semblent pas avoir abouti, aujourd'hui, à beaucoup de résultats.

La médiation **burkinabée**, sous auspice de la CEDEAO, semble aujourd'hui marquer quelque peu le pas, après une phase très active avant l'intervention armée, au cours de laquelle l'option de la résolution politique du conflit avait été privilégiée, sans succès. De même l'Algérie, qui avait parrainé les précédents accords, n'a pu reprendre en mains le mouvement Ansar Dine qui a rejoint AQMI et le MUJAO.

La **multiplication des représentants spéciaux** (ONU, UA, UE...), si elle marque positivement l'implication des organisations internationales

¹ En présence d'Omar el-Béchir, président soudanais poursuivi par la Cour pénale internationale pour génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité !

dans la résolution de la crise, n'a pas pour l'instant contribué à clarifier le processus politique de médiation et de sortie de crise.

S'agissant des médiations régionales, le **positionnement de « petit frère » du Niger** par rapport au Mali donne à sa médiation éventuelle tout son sens politique. Ce pays ne peut être soupçonné par les Maliens d'avoir un agenda caché, contrairement à d'autres voisins.

Partageant nombre de problèmes du Mali, notamment un passé de rébellions touarègues au Nord, dans les années 1990 puis en 2006, gérées avec plus de résultats positifs qu'au Mali, il a adopté une attitude de **lutte résolue contre le terrorisme**. L'attitude ferme de son président, tout comme la personnalité de son premier ministre (un Touareg), ou encore les solutions institutionnelles et politiques qu'il a dû trouver pour gérer sa question du Nord en font sans doute un allié précieux pour la sortie de crise. Le président nigérien, Mahamadou Issoufou, s'est d'ailleurs rendu à Gao, le 6 avril 2013. Niamey est la capitale la plus proche de Gao – à peine 400 km par la route, alors que Bamako se trouve à 1 200 km. C'est aussi au Niger que les États-Unis déploient une base de drones de surveillance du Sahara, dans la région d'Agadez, proche de la frontière malienne et libyenne.

La **Mauritanie**, qui a montré par le passé sa réelle volonté à coopérer dans la lutte contre le terrorisme et qui a fait l'effort, comme d'autres voisins, de fermer ses frontières après le début de l'intervention armée, est sans doute aussi un allié pour la sortie de crise.

Il faut aujourd'hui trouver le moyen de « pousser les feux » sur la question de la réconciliation et du dialogue inter-malien.

Il est temps aujourd'hui de trouver un canal de médiation politique, formel ou plus informel, qui puisse être accepté par tous et qui soit en mesure de créer les conditions d'une reprise du dialogue inter-malien. Cette solution passe forcément par un dialogue avec le Nord.

2. L'Algérie est nécessairement appelée à jouer un rôle majeur pour la sécurité de la région

La résolution de la situation sécuritaire de la région ne peut être pensée sans la nécessaire association de l'Algérie, seul grand pays de la bande saharo-sahélienne disposant d'une armée forte et d'une expérience de lutte contre le terrorisme.

Il est illusoire de penser qu'on pourra se passer de l'Algérie. *« L'Algérie est saharienne et sahélienne. Elle entre en profondeur en Afrique. »* (M. Messahel, ministre algérien chargé des affaires africaines, 15 mars 2011¹).

¹ <http://www.afrik.com/article2407.html>

a) *Un rôle depuis toujours central, accentué par les « années de plomb »*

On ne peut ignorer la continuité géographique et humaine et la fluidité des déplacements entre l'Algérie et le Nord du Mali. Certains rapportent que c'est à une querelle entre administrations françaises (ministère de l'intérieur et ministère de la marine), à la toute fin du XIX^{ème} siècle, que l'on doit le tracé actuel d'une frontière par nature poreuse.

Dès les tout premiers temps de l'indépendance, et notamment à l'occasion de la première rébellion touareg, l'Algérie apporte son soutien à l'intégrité territoriale du Mali (en livrant des chefs rebelles originaires de l'Adrar des Ifoghas). Plus tard, Alger a été un médiateur dans les rebellions touarègues. Longtemps, l'Algérie a été un contrepoids à l'influence libyenne dans la région.

Il est évident que les **services algériens** connaissent particulièrement bien 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 années de plomb* ». Mokhtar Ben Mokhtar était l'ancien émir de la « zone 9 » du GSPC (qui couvrait le Sud algérien, avant d'être étendue aux pays du Sahel). L'avènement d'Abdelmalek Droukdel à la tête du GSPC a été marqué par l'adoption du mode opératoire d'Al-Qaïda, désormais maison mère : les attaques-suicides contre des objectifs gouvernementaux (Palais du gouvernement à Alger, en avril 2007) et contre des intérêts étrangers (représentation des Nations unies à Hydra en décembre 2007) 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 progressivement, que reprendre la zone du Sud du GSPC, et la transformer progressivement en une profondeur stratégique 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, Mokhtar Ben Mokhtar, sont algériens).

La thèse est développée dans certains milieux d'une **instrumentalisation**, voire d'une **manipulation** des rebellions touarègues (voire des groupes terroristes) par Alger. L'Algérie chercherait à refouler AQMI vers le sud et à 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, et qu'AQMI demeure son premier ennemi.**

Les « années de plomb » se sont soldées par 100 000 à 200 000 morts. L'Algérie a payé un lourd tribut au terrorisme.

Entre 2001 et 2012 on compte plus de 1200 attaques terroristes sur le territoire algérien, y compris l'attentat suicide contre l'académie militaire de Cherchell en août 2011, causant la mort de 18 officiers. Un chiffre bien supérieur à la totalité des attaques chez ses voisins du Sud pendant la même période. La spectaculaire attaque du site gazier de Tinguentourine début 2013 vient rappeler combien le cœur des intérêts algériens reste visé par les organisations terroristes.

L'Algérie est l'acteur incontournable de la lutte contre AQMI. Partenaire des États-Unis, l'Algérie a rejoint le dialogue méditerranéen de l'OTAN en 2000 et participe depuis 2006 à l'initiative de contre-terrorisme trans-saharien. L'Algérie adhère également au Forum mondial de lutte anti-terroriste (*Global Counter-Terrorism Forum*) lancé à New York en septembre 2011. Les 16 et 17 novembre 2011, Alger a organisé un groupe de travail régional sur le renforcement des capacités au Sahel. Les 18 et 19 avril 2012 s'est d'ailleurs tenue à Alger une réunion consacrée à la problématique du paiement des rançons aux groupes terroristes contre libération d'otages, et en juin 2012, à Istanbul, l'Algérie a co-présidé avec le Canada la réunion du Groupe de Travail sur le Sahel au niveau ministériel.

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).

b) Un changement de paradigme sur le dossier malien, opéré début 2013

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 autour d'Ansar Dine, comme l'a révélé l'épisode des éphémères « *Accords d'Alger* » -aussitôt dénoncés- de décembre 2012.

L'implication d'Ansar Dine dans l'attaque de Konna, aux côtés d'AQMI et MUJAO, 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 entre les différents groupes. **On pourrait discuter sans fin sur la question de savoir si Iyad Ag Ghali aurait pu être retourné. Toujours est-il qu'il ne l'a pas été et qu'il aurait au contraire entraîné ses alliés de circonstance (AQMI, MUJAO) dans une démarche de conquête territoriale jusqu'alors assez étrangère à leurs méthodes, qui, d'ailleurs, leur aura été fatale.**

La médiation algérienne, dans son effort de promotion d'une solution politique, a peut-être surestimé sa capacité à influencer sur les logiques de ces groupes. Elle en a pris acte immédiatement après le

lancement de Serval en autorisant le survol de son territoire par des avions français.

Un changement de paradigme s'est opéré dans la politique algérienne. Tigentourine, près d'In Amenas, opération préparée de longue date par Moktar Ben Moktar, a frappé au cœur des intérêts gaziers algériens, et a laissé entrevoir le potentiel de dangerosité des solidarités terroristes tissées le long d'une route partant du Nord Mali et passant par le Nord Niger et le Sud libyen. Cette attaque à laquelle l'armée algérienne a su riposter, a naturellement été **un tournant tout à fait décisif**.

L'attaque d'In Amenas a en effet changé la donne. Analysée comme une surprise stratégique pour les autorités algériennes, elle avait pourtant été précédée de signes avant-coureurs : le 29 juin 2012, le siège du 4^{ème} commandement régional de la gendarmerie nationale basé à Ouargla avait été la cible d'un attentat suicide revendiqué par le MUJAO. Or cette ville n'est qu'à 86 kilomètres de l'un des plus grands sites d'exploitation pétrolière : Hassi Messaoud.

Dix jours après In Amenas, c'était au tour du gazoduc de la région de Bouira qui achemine le gaz de Hassi R'Mel, d'être la cible d'une action terroriste.

c) La nécessaire pierre d'angle de toute politique sécuritaire dans la région

Vos rapporteurs sont convaincus qu'on ne peut concevoir la paix et la stabilité de cette immense région sans l'Algérie, dont l'armée est forte de 300 000 hommes. Sans l'Algérie qui a dû, dans les années 1990, faire face, seule, à la terreur islamiste.

Alger consacre près de **4 % de son produit intérieur brut (PIB)** aux dépenses militaires. Selon le *SIPRI Yearbook 2011*, après plusieurs années d'accroissements successifs, le budget militaire algérien a connu une augmentation de 44 % en 2011 (par rapport à 2010) avec 1,9 milliard d'euros de dépenses, **dépassant ainsi l'Afrique du Sud** sur le continent africain.

Certes, la Constitution algérienne interdit toute intervention des forces armées en dehors de ses frontières. Mais qu'en serait-il si les intérêts vitaux de l'Algérie étaient menacés ?

Certains remettent en cause la volonté de l'Algérie de lutter contre le terrorisme, sous prétexte qu'elle aurait permis aux terroristes de s'approvisionner en essence. C'est ne rien connaître à cette région que de penser qu'on puisse contrôler facilement les trafics d'essence !

Dans la lutte contre le terrorisme, l'Algérie et la France combattent côte à côte. Plusieurs éléments l'indiquent clairement : l'autorisation de survol pour les avions français, la fermeture efficace, autant que faire se peut, de l'immense frontière algéro-malienne

(1 200 km), le partage du renseignement, essentiel pour notre action militaire, etc...

Au moment où le Président de la République, François Hollande, vient de déclarer, à Alger, le 20 décembre 2012, devant les deux chambres du Parlement algérien, vouloir « *ouvrir une nouvelle page dans les relations entre la France et l'Algérie* », il faut saisir le moment actuel pour construire au Sahel, avec les pays riverains, un espace sûr et stable, durablement purgé du terrorisme.

La priorité aujourd'hui devrait être de construire une architecture de sécurité régionale qui s'appuie autant que possible sur l'Algérie.

Des structures existent. Il s'agit en particulier de :

- 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, censé mettre en œuvre un nouveau plan de sécurité régionale. La mesure phare consistait en la création d'unités combattantes composées de 5.000 Touaregs dont les effectifs auraient dû tripler en 2011 (de 25 000 à 75 000), mais elle ne s'est jamais concrétisée ;

- la mise en place, à Alger, en octobre 2010, de 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), chargée d'analyser les renseignements sécuritaires concernant la région.

Ces structures, pas plus que les forces africaines, n'ont réussi à contrer la montée de la menace terroriste. Faut-il pour autant conclure à leur inutilité ?

Ce point mérite certainement une réflexion approfondie : il faut saisir l'occasion de la page qui se tourne aujourd'hui dans nos relations avec l'Algérie pour faire avancer la réflexion sur l'architecture de sécurité au Sahel.

D'ailleurs, plus largement, le groupe de travail de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, coprésidé 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.

3. Le Maroc, un allié fiable

Le Maroc est, dans la gestion de la crise malienne, 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 très positif depuis le début de la crise au Mali. France et Maroc partagent largement la même analyse des risques liés à la menace terroriste. Relevons d'ailleurs que le Maroc a autorisé très rapidement le survol de son territoire par les avions de l'armée française.

La relation entre l'Algérie et le Maroc est naturellement un des facteurs-clé de la difficile équation sahélienne. On peut estimer avec certitude que tous les conflits non réglés alimentent forcément l'instabilité et le terrorisme dans le Sahel.

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. Le groupe de travail précité de notre commission sur la *Méditerranée* explorera sans doute plus en profondeur cet enjeu vital pour la sécurité de la région.

V. LES CONSÉQUENCES À TIRER POUR NOTRE POLITIQUE DE DÉFENSE EN AFRIQUE

La première conséquence à tirer de l'intervention au Mali sur le plan de notre politique de défense est naturellement **de maintenir un niveau de ressources budgétaires suffisant** alloués à la défense. Le Président de la République a confirmé dans son intervention télévisée que le budget de la défense s'établirait en 2014 au **même niveau qu'en 2013 (31,4 milliards d'euros)**. L'établissement d'un seuil minimal de 1,5 % du PIB consacré à la défense a reçu l'appui quasi unanime des forces politiques du Sénat. Il en va de l'intérêt supérieur de la Nation. Il s'agit de maintenir ce qui constitue les fondations de notre sécurité, de notre indépendance et donc de notre prospérité.

Sans cette décision, qui met fin au mouvement de dégradation d'un outil militaire, qui reste, selon les termes d'un récent rapport de notre commission, à un niveau « juste insuffisant », **l'opération Serval aurait sans nul doute été le « chant du cygne » de l'armée française**. Il faut maintenant la traduire dans les lois de finances et la loi de programmation militaire : votre commission sera pleinement mobilisée sur ces enjeux.

Quelles sont plus spécifiquement les conséquences à tirer de l'intervention au Mali en matière de politique de défense sur le continent africain ?

Depuis plusieurs années, notre posture de défense en Afrique a été reformulée et passe par l'appui à une prise en charge de leur propre sécurité par les Africains, et par une européanisation de notre action sur le continent. Parallèlement, en 2008, le livre blanc programmatique prévoyait une réduction de notre dispositif prépositionné en Afrique.

L'intervention au Mali n'a-t-elle pas quelque peu fragilisé les paradigmes sur lesquels s'appuie notre politique africaine ?

Serval n'a-t-il pas révélé l'échec des architectures africaines de sécurité, celui de l'européanisation, mais aussi, d'une certaine façon, l'échec de notre coopération militaire structurelle, en particulier avec le Mali ?

Plusieurs questions se posent : quelles conséquences en tirer, à la fois sur notre effort en faveur de **coopération** bilatérale, par opposition à notre coopération multilatérale et régionale, et sur le **format** de nos implantations, notre « empreinte au sol » sur le continent africain ? Les forces prépositionnées qui ont été si décisives, ont-elles vraiment vocation à évoluer, sous l'effet des restrictions budgétaires et de l'arrivée (enfin !) des capacités de transport stratégique, vers de simples **plates-formes logistiques**, plus légères ? Comment construire des **relations bilatérales** qui permettent d'éviter que nos forces ne soient un recours à chaque

nouvelle crise ? Quel avenir pour la **sécurité** sur un continent dont on ne peut aujourd'hui que constater la faiblesse de ses armées ?

1. Faudra-t-il reformuler les paradigmes de notre politique africaine de sécurité ?

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 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 à **européaniser** notre mode d'action, pour le faire sortir d'un tête-à-tête politiquement et économiquement coûteux avec les pays devenus indépendants depuis 1960.

Dès 1997, le concept RECAMP (rétablissement des capacités africaines de maintien de la paix), 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.

Les quatre axes qui devaient être une constante étaient 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.

Aujourd'hui, la politique de défense française en Afrique repose sur 4 piliers :

- Des accords de défense ou de coopération : ils ont été rénovés, expurgés de leurs éventuelles clauses « secrètes » ou d'assistance automatique. Aujourd'hui les accords avec le Togo, la République Centre Africaine et le Cameroun ont été ratifiés, ceux avec le Gabon, les Comores, Djibouti, la Côte d'Ivoire ou le Sénégal sont en voie de l'être ;
- Une politique de coopération structurelle ;
- Un réseau d'attachés de défense : 29 permanents et 22 non-résidents, pour les 54 états africains ;
- Des « points d'appui » ou forces prépositionnées.

Ce dispositif est-il bien dimensionné ? A-t-il été bien piloté ? A-t-il produit les résultats escomptés ?

Faut-il poursuivre dans la voie de l'eupéanisation et de l'africanisation ? Ces deux paradigmes sur lesquels devait s'appuyer notre nouvelle politique africaine ont **tous deux révélé leurs faiblesses** à l'occasion de la récente crise malienne.

Elle aurait pu pourtant à bien des égards représenter un cas d'école de leur mise en application, tant toutes les conditions étaient réunies pour leur mise en œuvre. Ne s'agissait-il pas d'une région jugée prioritaire pour la politique extérieure de l'Union européenne (avec la stratégie intégrée sur le Sahel), dans laquelle l'Union avait d'ailleurs programmé, dès avant l'agression terroriste, une opération de formation des forces armées ? Ne s'agissait-il pas d'une intervention qui devait, aux termes de la résolution 2085 (votée quelques jours seulement avant que le scénario qu'elle avait prévu ne vole en éclats), être celle des forces africaines et de la CEDEAO en terre africaine ? N'avait-on pas affirmé plusieurs fois la volonté qu'aucun soldat français ne soit engagé sur le sol malien ?

Pourtant, la France s'est retrouvée presque seule en première ligne, dans un premier temps tout au moins, compte tenu du relais programmé aux forces africaines puis à celles sous mandat (et financement) de l'ONU.

On voit mal, pourtant, comment, aujourd'hui, dans les circonstances non seulement politiques mais aussi budgétaires qui sont celles de la France, on pourrait en changer radicalement.

Nul doute que le groupe de travail sur l'Afrique de notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, co-présidé par nos collègues Jeanny Lorgeoux et Jean-Marie Bockel, apportera prochainement des réponses plus détaillées à ces questions.

A ce stade, on peut toutefois constater que le soutien à la formation d'une architecture de sécurité collective africaine ne peut que rester une priorité de la politique de défense française.

Sans doute faut-il mieux en faciliter l'émergence, peut être en « adossant » mieux la présence militaire française aux organisations de sécurité africaine et en particulier à leur échelon régional ?

2. La coopération militaire structurelle a-t-elle eu les moyens de produire des résultats tangibles ?

La France met en œuvre une coopération de défense et de sécurité, dite coopération « structurelle » (qui relève du ministère des Affaires étrangères), par opposition à la coopération « opérationnelle » qui relève du ministère de la défense, pour renforcer les capacités notamment africaines et prévenir les conflits.

En aidant les pays partenaires à structurer, dans le long terme, leurs élites militaires, cette coopération contribue au maintien de la paix et au renforcement des capacités à assumer des missions non seulement militaires mais aussi de protection civile, comme la lutte contre les catastrophes naturelles, le déminage, la dépollution...

Cette action a subi régulièrement des coupes budgétaires sévères au sein du budget du Quai d'Orsay, et le nombre total de coopérants a littéralement fondu en 20 ans (de 1 000 à 345 coopérants au total...), ce qui a entraîné un rétrécissement du champ d'action et un recentrage drastique sur quelques priorités géographiques ou sectorielles. De nouvelles coupes budgétaires sont programmées pour la période 2013-2015.

Les actions sont menées en partenariat avec 139 autres états ou organisations internationales, dans des régions particulièrement sensibles comme la zone Sahélienne. Ainsi, ce sont plus de 36 000 personnes qui ont bénéficié à un titre ou à un autre des actions de formation en 2011, dont 1 000 stagiaires accueillis en France et 2 400 dans les écoles africaines.

En particulier, 3 écoles nationales à vocation régionale (ENVR) ont été créées à l'initiative de la France : l'école de maintien de la paix (EMP) de Bamako, le centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) de Ouidah au Bénin et l'école internationale des forces de sécurité (EIFORCES) d'Awaé au Cameroun. Dans le cas précis de l'école de maintien de la paix de Bamako, dont vos rapporteurs ont pu rencontrer des membres de l'encadrement, son fonctionnement a été interrompu pendant plus d'un an. Toutefois, la coopération militaire a repris mais s'est réorientée dans le cadre de l'intervention militaire française.

Vos rapporteurs ont été frappés lors des entretiens avec les plus hauts responsables du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur maliens de l'impact que peut avoir une politique d'accueil bien menée des officiers supérieurs dans nos écoles de formation. La plupart des jeunes officiers (de qualité) sur lesquels repose aujourd'hui la reconstruction de l'armée malienne a fréquenté des écoles supérieures de formation d'officiers en France, dans l'armée de terre et la gendarmerie.

Cette politique d'accueil des jeunes officiers permet de tisser les fils d'un dialogue unique, qui peut s'avérer essentiel ensuite en termes non seulement d'influence, mais aussi à l'heure où la restauration des capacités des armées et des forces de sécurité est un enjeu majeur de sécurité en Afrique de l'Ouest.

Au total, sans doute faudra-t-il réfléchir à l'efficacité de notre coopération structurelle militaire avec des pays comme le Mali.

Quelle a été l'efficacité réelle de cette action ? A-t-elle souffert d'un manque de moyens (ses moyens ont été laminés entre 2007 et 2010 et devraient subir à nouveau des coupes entre 2013 et 2015), d'un déficit de pilotage (les orientations ne semblent pas faire l'objet d'arbitrages politiques récents à haut niveau), ou s'est-elle trouvée limitée dans ses effets, par les capacités des pays partenaires ?

À cet égard on ne peut qu'être frappé par le fait que tous les responsables maliens sur place réclamaient, lors des entretiens conduits à Bamako, des « *détachements d'assistance militaire et d'instruction* » (DAMI) qui est une ancienne forme de coopération structurelle par détachement direct dans les structures du ministère de la défense, et non pas reposant sur l'effet de levier d'une formation de ses cadres dispensée à l'échelle régionale, comme c'est aujourd'hui le cas.

L'orientation prioritaire est de constituer des unités opérationnelles dans chaque pays de la CEDEAO.

3. Quelle doit être demain l’empreinte militaire française en Afrique ?

Vos rapporteurs estiment urgent de lancer, à la lumière de l’opération Serval, une réflexion complémentaire sur nos **forces stationnées en Afrique, réflexion qui devrait être centrale dans le prochain Livre blanc de 2013.**

Le Livre Blanc de 2008 programmait un rétrécissement qui n’a pas totalement été mis en œuvre et qui n’aurait pas permis, s’il avait été mené à terme, d’intervenir au Mali dans les mêmes conditions qu’aujourd’hui.

En 2008, il était 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, de dispositifs plus anciens n’ont 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 5 000 aujourd’hui.

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.

Tableau n° 14 : Effectifs des forces prépositionnées fin 2012

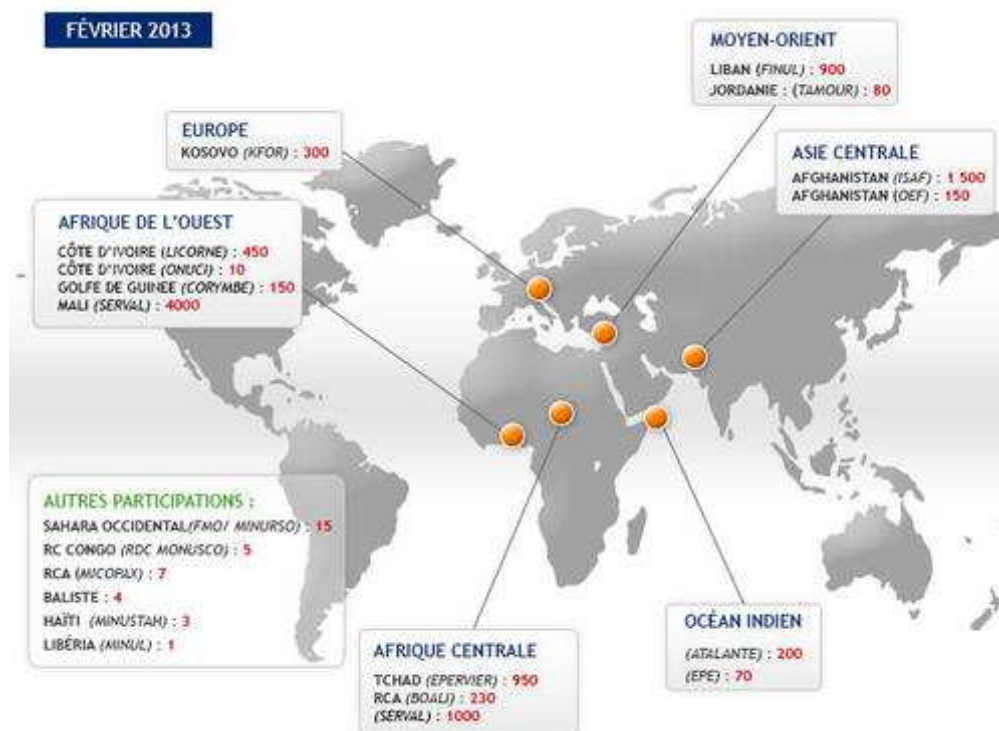
	Terre	Air	Marine	Autres	Total fin 2012	Rappel au 30 juin 2010
Djibouti	715	407	177	757	2 056	2 542
Sénégal	114	25	48	178	365	988
Gabon	575	50	0	302	927	725
Émirats arabes unis	332	143	41	199	715	417
Total	1 736	625	266	1 436	4 063	4 672

Source : Rapport de M Jean Launay, commission des finances de l'Assemblée nationale, loi de finances pour 2013

Outre les bases prépositionnées stricto sensu (Forces françaises stationnées à **Djibouti** (2 000 hommes environ) et forces françaises au **Gabon** (900 environ), découlant du Livre blanc de 2008, auxquelles s'ajoutent les forces françaises aux **Émirats arabes unis** (700 environ) et les Éléments français au **Sénégal** (300 environ), c'est en effet sur des opérations et dispositifs résultant essentiellement d'interventions « temporaires » (**Tchad -950 hommes-** et **Côte d'Ivoire -450 hommes-**) qu'a reposé la montée en puissance du dispositif Serval.

Ce dispositif en Afrique, qui comprend au total une douzaine de chasseurs, 7 avions de transport, 14 hélicoptères lourds, 4 hélicoptères légers et 3 bataillons interarmées, représente un coût total annuel d'environ 400 millions d'euros.

Tableau n° 15 : Effectifs des forces prépositionnées en février 2013



La force Licorne en Côte d'Ivoire

La force Licorne est déployée en Côte d'Ivoire depuis septembre 2002. Engagée pour assurer la sécurité des ressortissants français après une tentative de coup d'État, Licorne est rapidement chargée de contrôler le cessez-le-feu, puis de soutenir le déploiement d'une mission de la CEDEAO fin 2002, à laquelle succède rapidement une mission de l'ONU début 2003.

Depuis 2007 et la signature de l'accord politique de Ouagadougou, la principale mission de la force Licorne est de soutenir la force de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI) pour veiller à la mise en œuvre de cet accord.

Depuis l'automne 2011, dans le cadre de la normalisation de la situation dans le pays et de la révision des accords de coopération qui lient la France à la Côte d'Ivoire, le dispositif militaire français évolue. En revanche ses missions restent identiques. A savoir : accompagner la réforme de l'armée ivoirienne et maintenir une présence militaire pour assurer la protection des ressortissants français si besoin est.

Elle compte actuellement **450 militaires** qui arment :

- un état-major,
- un élément de soutien ;
- deux unités de combat.

Un Transall C 160 et un hélicoptère Fennec de l'armée de l'air complètent ce dispositif. Licorne peut être ponctuellement soutenue par un bâtiment de la marine nationale déployé dans le golfe de Guinée dans le cadre de l'opération Corymbe et renforcée par des moyens des forces prépositionnées ou de métropole, comme cela fut le cas en janvier 2011.

Les éléments français au Sénégal (EFS)

Depuis le 1^{er} août 2011, les Forces Françaises du Cap-Vert (FFCV) sont devenues les Éléments français au Sénégal (EFS). En accord avec les autorités sénégalaises, la France conserve à Dakar un « pôle opérationnel de coopération à vocation régionale ». Les EFS disposent néanmoins de la capacité d'accueillir, de soutenir voire de commander une force projetée. S'inscrivant ainsi dans une posture de prévention, les EFS demeurent un point d'appui matérialisé par le maintien d'un noyau de poste de commandement interarmées (PCIA) et d'escalaire navale et aéronautique.

Les éléments français au Sénégal sont essentiellement constitués de personnels en mission longue durée sur le territoire. **Au total, ils représentent actuellement un effectif de 350 militaires, dont environ 250 permanents.**

Les EFS disposent d'un état-major interarmées ; d'une Unité de commandement et de coopération opérationnelle ; d'une unité de coopération régionale à laquelle sont rattachés pour emploi le détachement de **fusiliers-marins** et le détachement de **fusiliers-commandos de l'air** ; d'un détachement **aéronautique**, comprenant un détachement de patrouille maritime (avion de patrouille maritime *Atlantique 2*) et une unité d'escale aéronautique (1 *Casa* en détachement temporaire), à laquelle sont intégrés des pompiers de l'air ; et d'une **station navale**.

Le nouveau dispositif EFS a pour mission :

- de conduire des actions de coopération militaire opérationnelle bilatérale et régionale dans le cadre de l'appui à l' « Architecture africaine de paix et de sécurité » et de soutien aux missions de maintien de la paix dans la région ;
- de contribuer à des actions de coopération civilo-militaires bilatérales ;
- d'offrir une escale navale et/ou aérienne aux bâtiments et/ou aéronefs de passage ;
- de participer aux opérations de *search and rescue* (SAR) conformément à l'accord de défense intergouvernemental en vigueur ;
- de participer à la préparation opérationnelle des unités françaises et étrangères pour l'aguerrissement et le combat en zone semi-désertique ;
- d'assurer une veille opérationnelle dans une partie de la zone de responsabilité permanente (ZRP) Ouest Afrique sous l'autorité du commandement des forces au Gabon (COMFOR Gabon).

Le cas échéant, les EFS ont la capacité :

- de soutenir les opérations particulières dans la durée ;
- d'accueillir des moyens aériens, maritimes, terrestres ou spéciaux déployés dans le cadre d'une opération (ou d'un exercice majeur) ;
- d'assurer initialement la protection des installations militaires françaises et de participer à la protection des ressortissants, en cas de crise inopinée au Sénégal ;
- de contribuer aux missions de sécurité civile en appui à des autorités locales.

Le dispositif Épervier au Tchad

Le dispositif Épervier compte aujourd'hui près de **950 militaires**. Il comprend :

- un état-major interarmées,
- un groupement Terre : environ **350 militaires** et **70 véhicules** (14 véhicules blindés légers ERC 90 Sagaie, 23 véhicules d'avant blindés et divers véhicules légers) répartis entre une compagnie motorisée et un escadron blindé à N'Djamena et une unité élémentaire de protection terrestre à Abéché,
- un groupement Air : environ **150 militaires** et **12 aéronefs** stationnés sur la base de N'Djamena et assurant des missions de chasse et de reconnaissance (2 Mirage F1 CR, 6 Rafale), de transport tactique (1 Transall C160, 1 Hercules C130 et 4 Puma SA 330) et de ravitaillement en vol (3 C135 FR).

On ne peut qu'être frappé du décalage entre les postures formulées dans les documents de réflexion stratégique et la réalité. La réalité, c'est que rien n'aurait été possible 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.

En particulier le Tchad, échelon aérien lourd dans notre dispositif militaire en Afrique, n'est-il pas un atout important et un point névralgique 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 central dans la lutte contre ce que certains appellent « l'arc djihadiste » ?

Quelle conséquence saura-t-on en tirer dans les arbitrages en préparation sur la loi de programmation militaire ?

Certains estiment qu'avec l'arrivée programmée de nouvelles capacités de transport stratégique (A400 M), des forces pourraient être facilement projetées depuis l'hexagone, et permettraient d'assurer la sécurité de nos intérêts sans nécessiter d'empreinte sur le sol africain aussi lourde que par le passé.

Il n'est pas avéré que l'on obtienne alors un même niveau d'efficacité.

Quatre exemples simples illustreront ce propos :

- Il aura fallu 5 heures à nos forces spéciales stationnées à Ouagadougou pour être sur le terrain malien, à Diabali et Konna, aux côtés des forces maliennes du colonel-major Dicko, qui se battaient d'ailleurs courageusement contre l'offensive terroriste, et pour stopper leur avancée, empêchant ainsi la prise de points stratégiques, comme l'aéroport de Sévaré ou le pont de Markala, qui auraient hypothéqué toute reprise ultérieure du terrain.

- Tout récemment, présence rassurante de patrouilles de soldats français dans Bangui quelques heures après le début des événements aura sans nul doute permis d'éviter un embrasement de violence plus généralisé encore.

- Nos forces à Libreville sont sous un régime d'alerte très exigeant qui les rend projetables en 12 heures seulement, nous permettant de « jeter un verre d'eau » pour éteindre un incendie dont la propagation ultérieure nécessiterait des moyens bien plus lourds.

- Enfin, le Général de Saint-Quentin, commandant l'opération Serval, disposait, grâce à son expérience de commandant des Éléments français au Sénégal, d'une connaissance des hommes et du terrain qui n'a pu qu'être un atout précieux pour la conduite de sa difficile mission.

Sans point d'appui sur le sol africain, disposerait-on de la même réactivité, de la même expertise, bref, de la même efficacité ?

Aujourd'hui, la France a su mobiliser, tant la communauté internationale, que les États africains, et nos partenaires européens. Cela montre la crédibilité dont elle dispose aujourd'hui pour ce qui concerne l'Afrique. En sera-t-il demain de même, sans forces présentes sur le sol africain ?

Pour autant, une réflexion approfondie doit être conduite notamment sur le centre de gravité (est-ouest) de nos points d'appuis : 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. **Faut-il déplacer le barycentre de nos implantations ?**

La pertinence, à côté des bases à effectif important, de « points d'appui » plus légers, du type des Éléments français au Sénégal, semble démontrée. Faut-il aller, dans la région sahélienne, **vers une politique de « nénuphars »** s'appuyant notamment, outre le Tchad, sur le Niger, voire sur le Burkina Faso ?

Enfin, la véritable épopée logistique des troupes et des matériels français depuis Dakar où ils ont été débarqués par le BPC *Dixmude* 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** ?

Enfin, pour appuyer la montée en puissance des forces africaines de sécurité, ne faut-il pas **mieux articuler** géographiquement, organiquement et politiquement la présence militaire française avec les architectures –certes naissantes– de sécurité africaines ?

Le Livre blanc, la loi de programmation militaire, devraient être l'occasion de débattre de ces questions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour le groupe « Sahel » de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, la prolongation de l'intervention au Mali des forces françaises au-delà de 4 mois **doit être autorisée** par le Sénat. Cette intervention, légale et légitime, en passe d'atteindre ses principaux objectifs, n'a pas vocation à durer éternellement mais doit permettre de passer le relais dans de bonnes conditions aux forces de maintien de la paix de l'ONU, et de sécuriser leur présence future par une garantie d'intervention en dernier ressort.

Le groupe « Sahel » formule toutefois des **recommandations** pour les semaines et mois à venir :

- Le principal risque aujourd'hui est celui d'un **enlèvement du processus politique** malien et d'une **absence de réconciliation**. Ce serait pour la France et la communauté internationale le pire des scénarios. Le processus politique doit être vigoureusement soutenu par la France, l'Union européenne et l'ONU ;
- En particulier, le zèle des autorités maliennes à promouvoir une véritable **réconciliation** Nord-Sud n'est pas totalement avéré. Or, il conditionne à long terme le succès de la lutte contre le terrorisme. La **lutte contre l'impunité** et la réconciliation avec le **Nord** doivent être les deux piliers qui permettront de refonder le pacte national malien. La commission « *Dialogue et réconciliation* » doit commencer à travailler. Il faut retisser les fils rompus du dialogue. La question de **Kidal** et celle du **massacre d'Aguelhoc** sont deux points de fixation qui doivent recevoir un traitement particulièrement attentif ;
- **L'Etat malien** est à reconstruire : armée, forces de sécurité, justice, administration au Nord. De cet effort, ce pays n'a pas les moyens sans l'aide de la communauté internationale. Il faudra en tirer les conséquences notamment en termes d'aide publique au développement ;
- 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 et englober **l'ensemble du Sahel** (au minimum Mali, Mauritanie, Niger) et s'attaquer aux causes structurelles (trafic de drogue, problèmes de gouvernance, sous-développement économique...) ;
- Les **intérêts français** continueront d'être menacés dans une région dont l'instabilité sera sans doute la marque pour un long moment, autour de nouvelles zones « molles » comme le Sud

Libyen ou le Nord Niger. Les efforts de **protection de nos communautés et de nos implantations diplomatiques doivent être renforcés**. Le diagnostic est fait, les moyens sont attendus ;

- Les **zones « rouges »**, interdites, dans les Conseils aux voyageurs, posent la question de la présence des acteurs du développement et du maintien des activités touristiques dans certains endroits où ce maintien est économiquement vital mais où la montée des menaces doit être prise en compte. La pertinence de la création d'un **nouveau niveau d'alerte, intermédiaire** entre « jaune » (vigilance normale) et « orange » (déconseillé) doit être expertisée. Elle permettrait peut-être de mieux concilier impératifs de sécurité et de développement ;
- La **solidarité européenne** s'est trouvée réduite aux acquêts, puisqu'en dehors de l'appui bilatéral réel de certains États membres (Royaume-Uni, Belgique, Danemark...) notamment pour le transport logistique, même la génération de force des formateurs européens de l'armée malienne s'est faite dans la douleur. Le Conseil européen de décembre 2013, consacré à la défense, devra poser la question de la volonté politique. Pour l'heure, il est permis de poser la question du **partage de l'effort**, notamment financier, pour la prise en charge des intérêts stratégiques européens en Afrique de l'Ouest ;
- La reprise de l'aide au **développement**, enjeu de la Conférence du 15 mai, pose quatre questions : comment mettre en œuvre une approche globale qui permette de gagner la paix après avoir gagné la guerre ? Le dispositif français d'aide publique au développement est-il toujours adapté aux pays très pauvres du Sahel ? Quelle est la capacité des partenaires maliens, et plus globalement sahéliens, à absorber l'aide internationale ? Quel équilibre politique trouver entre aide au développement au nord et au sud du Mali ?;
- Les **architectures de sécurité régionales** (CEDEAO, force en attente de l'Union Africaine, état-major conjoint EMOC...) n'ont pas été en mesure de faire face seules à la menace. Une réflexion doit être menée sur leur renforcement, suivant des modalités qui permettront d'associer **l'Algérie**, état central pour la résolution de toute crise sécuritaire dans la région sahélienne ;
- Serval, qui a montré la grande compétence des forces armées, a aussi montré les limites de notre appareil de **défense**, aujourd'hui préservé d'arbitrages budgétaires potentiellement dévastateurs par les arbitrages du Président de la République tendant à maintenir en 2014 le même niveau de crédits qu'en 2013 (31,4 milliards d'euros). Dans un contexte où la menace n'a pas faibli, il semble plus que jamais nécessaire de préserver

notre liberté d'action et notre souveraineté, en maintenant l'effort budgétaire pour la défense nationale ;

- Une réflexion complémentaire doit être lancée sur nos forces **pré positionnées 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. Le Livre blanc 2013 devrait traiter cet enjeu. Comment résister à la « tentation du hors sol », poussée par la contrainte budgétaire ? Faut-il rééquilibrer vers l'ouest nos points d'appui africains, faut-il aller vers des « empreintes légères », faut-il mieux les articuler avec les architectures de sécurité africaines ? ;
- Il faut examiner attentivement les résultats de notre **coopération militaire structurelle** : l'attrition de ses moyens est-elle la cause de son relatif manque de résultats ?
- Les conséquences de l'opération au Mali devront être tirées sur le plan de notre **politique africaine**, désormais reformulée autour de deux concepts (européanisation et africanisation) qui n'ont pas démontré, en l'espèce, toute leur solidité ;
- 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.**

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 16 avril 2013, sous la présidence **M. Jean-Louis Carrère, président**.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'engage.

M. Jeanny Lorgeoux- Je partage vos inquiétudes pour la période de transition. Une décision rapide du Conseil de sécurité de l'ONU permettrait de fixer un cap clair. L'Algérie, vous en avez parlé, est un acteur incontournable pour trouver une solution de long terme en matière de sécurité. Mes contacts récents avec les plus hautes autorités mauritaniennes ont montré leur détermination, notamment pour la fermeture de leur frontière, et leur ouverture pour l'envoi d'un contingent.

M. Jean-Marie Bockel – La reconstruction de l'Etat malien est une urgence : il est dans un état dramatique. C'est un préalable pour pouvoir bâtir des solutions sécuritaires, ou pour consolider la démocratie, notamment.

Pour nos forces prépositionnées, plusieurs doctrines sont possibles : certaines sont fixes, d'autres pourraient être à géométrie variable, en fonction de l'évolution des menaces. Leur géographie elle-même pourrait d'ailleurs être évolutive. Je me félicite que nos réflexions convergentes sur ce sujet, au sein du groupe de travail « Sahel » et du groupe de travail « Afrique » de notre commission, contribuent à faire du Sénat un partenaire utile pour fixer notre doctrine.

M. Jean-Louis Carrère, président – J'aimerais pour conclure rappeler que le débat sur l'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées au Mali au-delà du délai de 4 mois, en application de l'article 35 de la Constitution, se tiendra lundi 22 avril. En effet, il n'était pas possible d'attendre la reprise des travaux parlementaires le 13 mai pour tenir ce débat, car le délai constitutionnel aurait été dépassé, l'intervention ayant commencé le 11 janvier dernier. Je compte sur votre présence.

La commission adopte ensuite le rapport d'information à l'unanimité (une abstention) et autorise sa publication.

ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

• Auditions en commission

- Laurent FABIOUS, ministre des Affaires étrangères
- Jean-Yves LE DRIAN, ministre de la défense (auditions hebdomadaires à huis clos depuis le début de l'intervention)
- 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 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)

• 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 subsaharienne 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 Elke 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, chercheur, doctorant, auteur du livre : « *L'énigme du Qatar* »

- Gilles YABI, directeur de projet « Afrique de l'Ouest » de l'International crisis group

- Dominique THOMAS, EHESS, sur les mouvements terroristes islamistes

- 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)

• Audience à la présidence du Sénat :

- Younoussi TOURÉ, Président de l'assemblée nationale malienne, accompagné d'une délégation de députés maliens

ANNEXE II - 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 BATTESTI.