



## « SAHEL : POUR UNE APPROCHE GLOBALE » RECOMMANDATIONS POUR RELEVER LE DÉFI DE LA SÉCURITÉ

*Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat*  
Rapport d'information n° 720 (2012-2013)

de MM. Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher, co-présidents du groupe de travail sur le Sahel, MM. Jacques Berthou, Alain Gournac, Joël Guerriau et Rachel Mazuir, sénateurs

Six mois après le début de l'intervention militaire « Serval » au Mali, le rapport d'information présenté par Jean-Pierre Chevènement et Gérard Larcher consacré au Sahel affirme que le **succès éclatant des forces armées et de la diplomatie françaises** dans la gestion de la crise malienne ne doivent pas faire oublier qu'il convient désormais de traiter, dans le long terme, les **racines profondes** d'un demi-siècle de crises ayant conduit le Mali, jadis présenté comme un modèle de démocratie en Afrique de l'Ouest, au bord du gouffre.

Au-delà du Mali, le rapport décrit les **chocs multiples qui déstabilisent le Sahel** (pauvreté, explosion démographique, montée de l'islamisme radical, trafics, terrorisme, piraterie...). Ces chocs appellent une **réponse globale**, au niveau **européen**, articulant sécurisation militaire, réforme de la gouvernance politique et promotion d'un développement économique et social à l'échelle régionale.

Brossant le tableau réaliste d'une région en crise, dont le centre de gravité terroriste se déplace vers le Nord Niger et le Sud libyen, le rapport formule une série de **recommandations pour conforter la montée en puissance des capacités africaines de sécurité**.



Réunion de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour l'examen du rapport le 3 juillet 2013.

### ***I. Poursuivre la stabilisation du Mali***

Le rapport estime que le Mali avance vers la stabilisation, ce que matérialise le passage de relais aux Casques bleus de la MINUSMA, l'opération de maintien de la paix de l'ONU, déployée le 1<sup>er</sup> juillet. L'accord de cessez-le-feu de Ouagadougou, signé le 18 juin, est un pas positif sur le chemin de la réconciliation entre le Nord et le Sud du pays. Le rapport souhaite que **la deuxième phase de la réconciliation malienne**, la plus importante, soit abordée par le nouveau Président et le gouvernement qui sortiront

des urnes en août. Cette deuxième phase pourrait porter sur : le **partage** des ressources budgétaires et d'aide au développement, la **décentralisation** et la création d'une **assemblée législative** représentant les collectivités territoriales, **l'intégration** politique et sociale des minorités, le **développement** des infrastructures et des services à la population au Nord du pays.

Pour accompagner la réconciliation malienne, la France doit faciliter le travail d'investigation de la **Cour pénale interna-**

**tionale** sur les crimes de guerre commis au Mali et appuyer fortement **la mise en place de la Commission d'enquête internationale** prévue par l'accord intermalien du 18 juin.

L'ONU, dont c'est la mission, en vertu de la résolution 2100 créant la « MINUSMA », doit être incitée à contribuer le plus concrètement possible à la **sécurisation du scrutin présidentiel malien**, fin juillet début août, comme prévu dans le mandat « robuste » des 12 000 Casques bleus déployés au Mali.

## **II. Traiter les enjeux de sécurité à l'échelle de la région sahélienne en s'appuyant sur l'Algérie**

Au-delà du Mali, le rapport s'attache à avoir une vision globale des enjeux, à l'échelle de la sous-région. Il formule plusieurs préconisations pour **assurer collectivement la sécurité du Sahel**.

. *Sur la protection des ressortissants et implantations français* : Le **plan de sécurisation** de nos implantations diplomatiques doit être mis en œuvre sans tarder (4,6 millions de crédits dès 2013, 20 millions d'euros en 2014) et devrait, en bonne logique, ne pas être conditionné aux aléas des cessions du patrimoine immobilier du Quai d'Orsay, ce qui est le mécanisme de financement prévu aujourd'hui.

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

. *Sur la Libye* : Face à la menace sécuritaire qui monte en Libye, le rapport encourage le gouvernement à **relocaliser l'ensemble des services de l'Ambassade de France à Tripoli, qui a fait l'objet d'un attentat le 23 avril dernier**, et à les regrouper sur un site sécurisé.

Le rapport estime que notre niveau de connaissance de l'évolution de la situation en Libye doit être **amélioré**, de même que notre **compréhension fine des évolutions** qui s'y observent, à tous les niveaux : gouvernement (SGDSN, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur), think tanks, recherche académique, Parlement...

L'idée d'un **événement international de haut niveau sur la Libye**, en marge de l'assemblée générale de l'ONU à l'automne, doit être soutenue, pour contribuer à mobiliser nos partenaires internationaux sur cet enjeu.

Compte tenu des délais d'organisation nécessaires pour tenir le scrutin dans de bonnes conditions, les élections législatives pourraient avoir lieu, au Mali, à **l'automne**. En tout état de cause, elles devraient avoir lieu **avant la fin de l'année 2013**, le mandat des actuels députés ayant expiré.

Les coopérations pour **renforcer le contrôle des frontières** doivent être redoublées, en collaboration avec le gouvernement libyen, avec nos principaux alliés et naturellement avec les États de la région concernés.

. *Sur la sécurité régionale à l'échelle du Sahel* : La France pourrait être à l'initiative, avec un think tank africain, d'un **forum sur la sécurité régionale, qui se tiendrait en Afrique de l'Ouest**, (symétrique du dialogue de *Shangri-La* pour l'Asie), dont la première réunion pourrait porter sur la lutte contre la nouvelle **"route de la drogue" qui traverse l'Afrique de l'Ouest et le Sahel**.

Le dialogue constructif avec **l'Algérie** doit être intensifié et renforcé, car il peut donner des résultats tangibles dans au moins trois domaines cruciaux : la **formation** des armées des pays riverains, le partage de **renseignement**, le contrôle des **frontières**. **L'Algérie est un partenaire incontournable pour stabiliser le Sahel**.



*Entretien des membres du groupe de travail sur le Sahel (MM Chevènement, Larcher, Berthou et Gournac) à Alger avec le Premier ministre M. SELLAL le 4 juin 2013*

### III. Évaluer et relancer la politique de développement au Sahel

Pour répondre aux défis du Sahel, le rapport préconise **une approche et une réponse globales**, articulant sécurisation militaire, réforme de la gouvernance politique et promotion d'un développement économique et social à l'échelle régionale.

**Le rapport appelle à passer des intentions** (Livres blancs sur la défense de 2008 et 2013...) **aux actes** (procédures, comité interministériel...) en matière de mise en œuvre d'une « **approche globale** », **à la fois civile et militaire, pour la gestion des crises.**

L'**Union européenne** reste le premier bailleur de fonds au Sahel. Malgré une programmation conjointe de l'aide au développement de ses États membres, la coordination des bailleurs multi et bi latéraux reste un défi. Nous ne devons pas non plus faire l'impasse sur l'évaluation des raisons de **l'échec relatif de 50 ans de coopération au développement au Sahel**. Il faut prendre en compte le **Sahel**

(et non le seul Mali) pour impulser le développement économique qui pourra seul assécher le terreau terroriste.

Au **Mali**, le versement de l'aide au développement pourrait être **subordonné** non seulement à la reprise du processus électoral mais surtout aux progrès de la **réconciliation** inter-malienne après les élections présidentielles. Il faut donner une **priorité claire au développement du Nord** du Mali pour éteindre durablement les causes d'une crise malienne récurrente depuis un demi-siècle.

La France pourrait soutenir, au titre du renforcement de la gouvernance financière, la **consolidation des moyens du Vérificateur général**, premier pas vers la création d'une Cour des comptes.

### IV. Adapter la politique de sécurité et de défense aux nouveaux enjeux sahéliens

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

Sur le plan de la défense, le rapport juge qu'il ne faut **pas réduire aveuglément notre présence militaire** en Afrique, ni notre coopération structurelle avec les armées africaines, mais profiter du nouveau contexte créé par l'intervention Serval au Mali pour réfléchir à **rééquilibrer, en accord avec les États concernés, vers le Nord et l'Ouest** le centre de gravité de nos implantations (autour d'un port en eau profonde comme Abidjan par exemple) et s'appuyer sur des échelons « légers » en

**nénuphars** autour des zones de crise, si les États concernés le souhaitent (bande sahélo-saharienne : Mali, Tchad, Niger, voire Burkina Faso). Parallèlement, il faut mieux articuler la présence française avec les **échelons régionaux des forces africaines**, avec **des pôles dédiés à la coopération**, qui aideront à la montée en puissance de la « Force d'intervention rapide » et de la « Force régionale en attente » africaine.

**Car le rapport affirme clairement que la défense de l'Afrique par les Africains eux-mêmes est l'objectif ultime que nous devons poursuivre.** La réunion avec les chefs d'État africains le **7 décembre** prochain consacré à la sécurité pourrait faire avancer notre réflexion commune. **Rien ne doit se faire sans les Africains. La présence militaire française doit préparer une relève efficace par des unités opérationnelles africaines.**

## V. Mobiliser nos partenaires européens et internationaux

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

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

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

L'Union européenne doit être convaincue qu'elle a, dans son intérêt même, un rôle à jouer. Une mission européenne d'observation électorale pourrait être envisagée pour les **élections législatives maliennes**, comme c'est déjà le cas pour les présidentielles. La mission **EUCAP Niger** pourrait être **étendue au moins au Mali**, voire à la Libye (sous ré-

serve de faisabilité). La mission **EUBAM Libye** devrait être consolidée voire considérée dans une approche régionale (coopération avec le Niger, le Tchad voire l'Algérie, par exemple). Le **mandat** de la mission de **formation EUTM Mali** devrait être prolongé et son volume recalibré, sous réserve d'une évaluation des résultats produits par la formation des premiers bataillons.

. *Au niveau international* : La France doit prendre l'initiative de co-organiser, avec le gouvernement libyen, les Nations Unies –et sans doute en collaboration avec nos partenaires britanniques et italiens- un **événement de haut niveau en marge de la prochaine assemblée générale de l'ONU** pour sensibiliser la communauté internationale aux problèmes de sécurité dans ce pays, comme ce fut le cas pour le Mali en septembre 2012.

## VI. Réfléchir à la montée de l'islamisme radical en Afrique de l'Ouest

Enfin, le rapport estime que s'opère une **montée de l'islamisme radical en Afrique de l'Ouest**. En particulier, **la question de la scolarisation des enfants** dans des médersas fondamentalistes et de l'action des **organisations se présentant comme caritatives de certains pays du Golfe** doivent faire l'objet d'un suivi attentif.

Le **soutien à l'éducation francophone et laïque** doit rester un des axes forts de notre politique de développement. Le succès de

celui-ci contribuera à assurer le respect des valeurs républicaines affirmées par les États africains.

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

					
<b>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</b> <a href="http://www.senat.fr/commission/etr/index.html">http://www.senat.fr/commission/etr/index.html</a> Secrétariat : 01 42 34 46 29 Courriel : <a href="mailto:secretariat-affetra@senat.fr">secretariat-affetra@senat.fr</a>					
	<b>Jean-Louis CARRÈRE</b>  Sénateur des Landes  Président de la Commission		<b>Jean-Pierre CHEVÈNEMENT</b>  Sénateur du territoire de Belfort  Co-président du groupe de travail Sahel		<b>Gérard LARCHER</b>  Sénateur des Yvelines  Co-président du groupe de travail Sahel
Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet <a href="http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-720-notice.html">www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-720-notice.html</a>					