

# MALI | QUELLES LEÇONS APRÈS DEUX ANS D'ENGAGEMENT INTERNATIONAL ?



**Le 20 juin dernier, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali était signé par la Coordination des mouvements de l'Azawad. Étape importante dans le processus de sortie de la crise ouverte en 2012, que peut-on espérer de cette signature ? Sans doute peu de choses, à la lecture d'un texte qui permet d'avancer mais, en soi, ne règle rien. Car les enjeux de réconciliation et de reconstruction, enjeux profonds et de long terme, demeurent. De fait, le pays reste une poudrière, sans confiance entre les acteurs et agité de nombreuses tensions internes qui transcendent l'opposition Nord-Sud.**

*Texte de l'intervention prononcée par Antonin TISSERON, Chercheur associé à l'Institut Thomas More, lors des 6e Rencontres de Cybèle, organisées par l'association IHEDN-Euromed, sur le thème « Le Sahel ou une nouvelle diagonale de coopération entre la France, l'Algérie et la Tunisie », le 10 juin 2015 à Marseille.*

Depuis maintenant trois années, le Mali est au premier rang des préoccupations internationales avec de nombreuses initiatives pour tenter de rétablir la paix dans le pays : déclenchement d'une opération militaire française destinée à détruire les groupes « terroristes », lancement d'une mission africaine devenue opération de paix des Nations unies réunissant un peu moins de 10 000 hommes, réunion en mai 2013 d'une centaine de bailleurs décidant de mobiliser environ 3,25 milliards d'euros d'aide, enfin médiation pour un accord de paix.

En dépit de ces efforts cependant, la situation ne s'est pas améliorée. Durant l'année 2014, les groupes armés ont multiplié les escarmouches et les opérations de harcèlement dans l'Adrar des Ifoghas, près de Gao, au nord de Tombouctou, dans la forêt de Wagadou, près de Ménaka, dans les environs de Mopti... Ils ont également démontré depuis mars dernier une capacité à mener des actions en plein cœur de la capitale. À tel point que la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) est l'intervention la plus meurtrière de l'histoire de l'ONU avec, au 31 mars 2015, 51 morts et plus de 170 blessés<sup>1</sup>. Plus inquiétant, les violences intercommunautaires et le banditisme sont omniprésents, avec des affrontements récurrents entre les groupes armés. Ainsi, fin avril, dans le nord du Mali, des combattants de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) étaient accusés d'avoir tué une personne et enlevé six autres à l'ouest de Tombouctou, tandis que quelques jours avant le Groupe autodéfense touareg Imghad et alliés (GATIA) avait pris le contrôle de Ménaka à l'issue d'un affrontement avec le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNL).

Outre la présence de groupes considérés comme « terroristes », cette persistance des violences pose la question des risques qui demeurent dans le pays et celle de l'efficacité des mesures mises en place pour tenter de les réduire. Dit autrement, quels sont les risques qui pèsent aujourd'hui sur le Mali et son avenir ? Qu'est-ce qui n'a pas marché ? Quelles sont les actions qui peuvent être menées aujourd'hui ?

## | Des fractures qui s'accroissent

Si l'éclatement de la rébellion de 2012 au Nord Mali renvoie aux répercussions de la guerre en Libye, elle prend ses racines dans une histoire plus longue. La « question touarègue » s'inscrit en effet à la fois dans des enjeux politiques et économiques remontant à l'arrivée de soldats et administrateur français qui dissocient les territoires désertiques – considérés comme devant être contrôlés à moindre coût – d'un Sahel utile mis en valeur<sup>2</sup>, et à la construction du jeune État malien. Alors que l'incorporation au Mali est perçue par une partie des Touaregs comme une trahison de la France, avec des clivages exacerbés par la distance et des représentations stéréotypées négatives<sup>3</sup>, après la première rébellion de 1962-1964 et jusqu'au début des années 1990, le nord est placé sous tutelle militaire. La répression, combinée aux sécheresses des années

---

<sup>1</sup> Compte rendu du déplacement au Niger, au Burkina Faso et au Mali de MM. Pierre Lellouche et François Loncle dans le cadre du groupe de travail sur la situation au Sahel, Commission des affaires étrangères, Assemblée nationale (France), 31 mars 2015 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cafe/14-15/c1415064.asp>.

<sup>2</sup> Sur l'administration coloniale, voir Elmouloud Yattara, « Les traitements différents des communautés africaines par les Français », *Mali-France. Regards sur une histoire partagée*, Bamako-Paris, Donniya-Karthala, 2005, pp. 77-89.

<sup>3</sup> International Crisis Group, *Mali : éviter l'escalade*, Rapport Afrique, n°189, 18 juillet 2012, p. 2.

1970 et 1980, provoque l'effondrement de l'économie pastorale nomade et l'exil massif de ressortissants du nord vers les pays voisins, en Algérie d'abord pour trouver un emploi, puis de plus en plus en Libye en raison de l'accueil à bras ouverts par les autorités à tout travailleur potentiel et des opportunités d'engagement dans l'armée libyenne.

Cette grille de lecture Nord-Sud ne rend cependant que partiellement compte des fractures qui secouent le Mali. Les habitants du nord du pays sont loin d'être unis. Des tensions opposent les différents groupes ethniques ou des membres de ceux-ci entre eux, avec pour fondements la remise en cause des hiérarchies sociales, des luttes de pouvoir, le contrôle des trafics, et la persistance de l'insécurité. Ainsi, en 2012, l'une des dimensions de la compétition entre le MNLA et Ansar Eddine est le contrôle de la région de Kidal et le rapport à l'islam n'est pas la seule – voire la principale – cause du conflit, mais un moyen de masquer des enjeux de pouvoir avec une double toile de fond : la succession de l'Amenokal, leader traditionnel touareg de la région de Kidal, et les luttes entre lignages nobles réfractaires aux accords précédents ou qui en ont été graduellement évincés autour d'Ibrahim Ag Bahanga, et ceux rassemblés autour d'Iyad Ag Ghali, qui avait tenu le premier rôle lors du règlement du soulèvement de 2006<sup>4</sup>. Plus récemment, à l'instar des années 1990 lorsque des milices d'autodéfense à fondement ethnique telles Ganda Koye à dominante songhaï et Ganda Iso à dominante peule se constituent contre les « fronts armés », le MNLA est en conflit avec le GATIA<sup>5</sup>, tandis que les appels à s'armer sont nombreux dans plusieurs communautés, des Peuls allant jusqu'à accuser le gouvernement malien d'être pro-touareg et d'ignorer leurs revendications<sup>6</sup>.

Les tensions internes se sont en effet aggravées depuis 2012. La présence du MNLA a été très mal vécue dans les régions de Tombouctou et de Gao, du fait des pillages et des vols par les représentants locaux du mouvement. Entre Songhaï et Arabes, entre Touaregs et Peuls, l'occupation, les positionnements et les violences qui l'ont accompagnée, ont généré une dégradation des relations intercommunautaires dont le lynchage de deux jeunes arabes à Gao le 7 mars 2015, accusés d'avoir lancé un engin explosif sur un barrage de la police, illustre la persistance. Le retour de l'État malien également d'ailleurs. À Gao et Tombouctou, début 2013, le déploiement de l'armée malienne est perçu par une partie de la population comme le synonyme d'un retour à l'insécurité, générant des mécontentements alimentés par les violences de soldats contre des Arabes et des Touaregs, le poids des souvenirs des précédentes répressions<sup>7</sup>, et le sentiment selon lequel les représentants de l'État sont des étrangers<sup>8</sup>. Quant au retour de l'administration, il a également nourri les rancœurs. Ainsi, fin 2013 à Gao, les infirmiers de l'hôpital partis devant l'offensive des groupes armés ont reçu une prime de 200 000 CFA pour reprendre leur poste, chassant ceux présents ou restés au prétexte qu'ils n'étaient pas compétents et avaient collaboré<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Roland Marchal, « Mali: Visions of War », *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(2): 17, pp. 1-8, p. 5.

<sup>5</sup> Il s'agit d'une milice formée en grande partie de touaregs de rang social inférieur et de Songhaï.

<sup>6</sup> Entretien, consultante malienne, Paris, avril 2015.

<sup>7</sup> François Grünewald (dir.), *Étude sur les zones à faible densité. Étude de cas « Mali »*, U.R.D., rapport du 17 avril 2014, pp. 26-27.

<sup>8</sup> Entretiens, membres de la société civile de Gao, Tombouctou et Nampala, Bamako, février 2015.

<sup>9</sup> Entretien, expert politique européen, Bamako, mars 2015.

## | Double échec pour les partenaires du Mali

Cette situation renvoie à deux échecs des acteurs internationaux engagés au Mali. Le premier est leur incapacité à assurer la sécurité. Certes, les effectifs français sont limités avec deux sous-groupements polyvalents à Gao, auxquels s'ajoutent les divers appuis, le soutien et quatre détachements de liaison et d'appui opérationnel, tout comme la capacité opérationnelle de la MINUSMA. L'efficacité de la force internationale reste en effet contrainte par les effectifs disponibles, leur compétence et le manque de soutien logistique autonome et de matériel au sein des contingents venant de la Mission internationale africaine de soutien au Mali (MISMA). Sur les sept bataillons d'infanterie et unités de réserve de la force sur le terrain, deux seulement répondent en effet pleinement aux besoins définis initialement, avec une insuffisance dans les cinq autres unités allant de 50 à 80 %<sup>10</sup>.

Mais tout n'est pas une question de moyens. Le mandat de Barkhane est centré sur les groupes terroristes. Celui de la MINUSMA, plus large, inclut explicitement « l'appui au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays » et « l'appui au dialogue politique national et à la réconciliation nationale ». Or, si dans sa Résolution 2164 (25 juin 2014), le Conseil de sécurité se félicite des engagements pris par les signataires de l'accord préliminaire de Ouagadougou et condamne « vigoureusement les affrontements survenus à Kidal les 17 et 18 mai 2014 » ainsi que la prise de bâtiments administratifs par des groupes armés, la MINUSMA est restée passive lorsqu'il a été violé.

Cependant, la principale limite de l'action internationale réside dans le processus de paix. D'une part, malgré les pressions internationales, la médiation n'a pas atteint son but qui était le retour à la paix par l'engagement des parties à coopérer pour mettre en œuvre un ensemble de dispositions favorables à un nouveau vivre ensemble. Elle n'a pas permis de susciter un réel dialogue entre les parties en conflit. D'autre part, on retrouve dans le texte élaboré à Alger les mêmes mots et les mêmes projets que dans les textes antérieurs, sans réflexion sur le bilan des échecs passés, comme en matière de décentralisation, d'éducation ou de réforme du secteur de la sécurité (RSS), ou encore sans réelle prise en compte de l'ensemble des fractures entre les communautés du Nord<sup>11</sup>.

Pire, l'accord favoriserait un démantèlement du pays et un affaiblissement de l'État. « Le pré-accord d'Alger [...] organise l'autonomie d'une vaste région, écrivait le 13 avril dernier le chercheur Joseph Brunet-Jailly, dont les gouverneurs seraient élus au suffrage universel et disposeraient d'une force de police et de budgets conséquents attendus de l'État (40% des ressources de ce dernier) et de l'aide extérieure, d'un organe de développement capable de traiter avec des bailleurs étrangers [...]... Du fait de la faiblesse notoire de l'État au Mali, ces régions seraient alors de facto indépendantes. »<sup>12</sup> Le texte risque par conséquent d'affaiblir l'État et renforce, par ricochet, les thèses d'une partie de l'opinion publique malienne, selon laquelle la France ou l'Algérie

<sup>10</sup> *Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali*, S/2014/943, 23 décembre 2014, p. 15.

<sup>11</sup> International Crisis Group, *Mali : dernière chance à Alger*, Briefing Afrique, n°104, 18 novembre 2014.

<sup>12</sup> Joseph Brunet-Jailly, « Accord d'Alger pour le Mali : un bon accord ? », *Mediapart.fr*, 13 avril 2015, disponible sur <http://blogs.mediapart.fr/blog/joseph-brunet-jailly/130415/accord-dalger-pour-le-mali-un-bon-accord>.

cherchent à affaiblir le pays et ne sont engagées dans le règlement de la crise que pour s'emparer des ressources du nord du Mali<sup>13</sup>.

## | Des responsabilités partagées

La responsabilité de la médiation et de ses parrains est engagée dans cet accord, à travers le choix de faire de tel ou tel groupe un interlocuteur valable ou non, la réimplantation du MNLA à Kidal, la criminalisation d'Iyad Ag Ghaly et l'intégration de plusieurs de ses lieutenants dans le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA). En matière de calendrier également, des délais rapprochés ont été fixés, rendant impossible tout travail de fond du fait de la volonté de refermer un dossier ayant déjà trop duré et lassant des chancelleries désireuses de se mobiliser sur d'autres enjeux.

Si la médiation et les parrains de l'accord d'Alger ont une responsabilité dans la situation actuelle, celle-ci est cependant partagée. D'abord, l'alliance de rebelles touaregs avec des combattants islamistes et l'effondrement du Mali en 2012 ont révélé un pays malade. La question du Nord n'a pas été réglée. L'ambitieux Pacte national, signé en avril 1992, a échoué sur le manque de ressources financières, des retards dans les changements institutionnels, les réactions des insatisfaits des arrangements obtenus par les rebelles, ainsi que le manque d'effectivité des financements destinés au développement sur le terrain, qui ont avant tout contribué à l'enrichissement de quelques-uns. Ensuite, à Alger, aucun changement notable n'a été constaté en matière de réconciliation. Les demandes de la CMA sont restées « peu réalistes » et n'ont pas favorisé l'avancée des négociations, avec notamment la création d'un « fonds spécial pour l'Azawad sur le budget de l'État à hauteur de 40 pour cent sur une période de 20 ans » ou encore le droit de définir elle-même la liste et le grade des combattants déployés au Nord dont 80% seraient des ressortissants de « l'Azawad »<sup>14</sup>. À l'inverse, à Bamako, le MNLA reste perçu comme le principal responsable de la crise de 2012 et un mouvement « terroriste » et mafieux : d'une part, « sans le MNLA, il n'y aurait pas eu d'occupation »<sup>15</sup>, d'autre part il cherche à contrôler les routes des trafics de drogue en masquant ses objectifs derrière des discours politiques.

Enfin, en dépit de la crise de 2012, aucune réforme de l'État et aucun changement des pratiques de gouvernement n'ont été réellement engagés. Les affaires relatives à l'achat d'un avion présidentiel à 17 milliards de francs CFA (26 millions d'euros) et à la signature d'un contrat de matériels militaires pour le ministère de la Défense, via un homme d'affaires proche du clan présidentiel, ont affaibli le président Ibrahim Boubacar Keïta et étouffé tout espoir de changement chez les Maliens. La présence de sa famille dans les rouages du pouvoir a également fait polémique : son fils Karim président de la commission de la défense à l'Assemblée, le beau-père de Karim président de cette même Assemblée, un beau-frère ministre de la Solidarité, ou encore un neveu ministre de l'Industrie et de la Promotion des investissements<sup>16</sup>. La corruption continue d'être omniprésente<sup>17</sup>. À tel point, estime Joseph Brunet-Jailly, que tout semble mis en place pour

<sup>13</sup> Entretiens, membres de la société civile malienne et nigérienne, Bamako (février 2015) et Niamey (mai 2015).

<sup>14</sup> International Crisis Group, *Mali : la paix à marche forcée ?*, Rapport Afrique, n°226, 22 mai 2015, pp. 1-2.

<sup>15</sup> Entretiens avec des membres de la société civile, Bamako, février 2015.

<sup>16</sup> Thomas Hofnung, « Au Mali, le président "IBK" sur une pente sablonneuse », *Libération*, 10 juillet 2014.

<sup>17</sup> Entretien, consultant international, Paris, décembre 2014.

que l'accord d'Alger ne soit pas source de changement pour les élites du Nord comme du Sud, mais bien au contraire de préservation des hiérarchies et des positions de pouvoir, ainsi que l'obtention de financements des bailleurs internationaux et de postes au sein de l'administration malienne<sup>18</sup>.

## | Quelques remarques ou recommandations

Dans ce contexte, est-il possible de réduire les risques dans le pays par des politiques ciblées, par des initiatives de coopération, par des soutiens, ou toute autre action ? Que peuvent faire les partenaires du Mali ? Avant tout, force est de constater que les dynamiques actuelles prennent racine dans l'histoire longue du pays et concernent avant tout les Maliens, limitant d'autant la capacité d'action de partenaires extérieurs plus ou moins bien perçus, et trop souvent considérés comme en partie responsables de la situation actuelle.

La crise du Mali est en effet avant tout une crise de l'État et de ses représentants. Promouvoir une sortie de crise repose sur un double défi. Le premier est celui de la reconstruction de l'État et de son image, et pas seulement dans la région de Kidal. Le deuxième est celui de son action et de son rapport aux territoires et aux populations, dans le Nord mais également l'ensemble du pays. Aucun effort n'a été fait pour imaginer une nouvelle représentation de la population et une nouvelle répartition des pouvoirs. Aucun bilan de la vie politique au Mali ou encore de la décentralisation des années 1990 n'a été réalisé ou même évoqué. Aucun bilan du système éducatif n'a été fait pour le faire évoluer d'un système d'assistance sociale à un système de formation utile à la jeunesse et à sa compréhension du monde. Aucun bilan de l'aide au développement dans le Nord n'a été mené, alors que la politique du saupoudrage, les promesses non tenues, les détournements, la mise à l'écart des jeunes, la faiblesse des décaissements, l'effet des aides sur certaines populations, ont fortement limité l'impact des programmes initiés<sup>19</sup>.

Ceci étant, par-delà ce constat des limites de l'action des partenaires extérieurs, leur marge de manœuvre et leur impact sont réels. Mais au regard des fractures qui se sont creusées et se creusent encore, c'est une question de méthode qui se pose pour tenter d'instaurer une paix durable dans le pays, enjeu premier et bien supérieur à la lutte contre le « terrorisme ». Comme le rappelait en avril dernier le tchadien Acheikh Ibn Oumar, « la question n'est pas d'éliminer tout risque terroriste, mais c'est plutôt de connaître la capacité de l'État et de la société à gérer ce risque »<sup>20</sup>. Or la véritable paix n'est pas simplement le silence des armes. C'est une réconciliation entre les ennemis d'hier – qui ne passe pas exclusivement par des mesures financières, des incorporations ou un transfert de compétences –, une paix sociale nécessitant de réparer les déchirures dans le tissu national par des discours forts, des mesures à forte teneur symbolique, et surtout une refondation de l'État et de la société. En d'autres termes, il faut dépasser les accords d'Alger, renouveler la méthode de discussion avec un élargissement aux groupes armés non présents mais souhaitant participer et surtout favoriser les échanges entre les parties maliennes, à

---

<sup>18</sup> Joseph Brunet-Jailly, *art. cit.*

<sup>19</sup> Entretiens, experts en développement, Paris (novembre 2014) et Bamako (février 2015).

<sup>20</sup> Acheikh Ibn Oumar, « Mali : difficile chemin vers la paix », *Afrique Asie*, avril 2015, pp. 30-31, p. 31.

tous les niveaux, qu'il s'agisse des représentants de l'État, des groupes armés, des autres autorités (traditionnelles ou religieuses), et même de l'ensemble de la population<sup>21</sup>. Cela repose sur un dialogue direct inter-malien, ou plutôt des dialogues inter-maliens, entre les ressortissants du Nord et du Sud, mais également entre les communautés du Nord, pour à la fois refermer les cicatrices de l'histoire et celles des conflits présents.

Tout cela se prépare et demandera du temps, beaucoup de temps, et les Maliens sont les premiers concernés, sans lesquels rien n'est possible. Tout cela nécessite également un effacement du devant de la scène des négociations des partenaires internationaux, pour favoriser un dialogue entre Maliens sans s'y substituer et une appropriation du processus de paix. Il leur faudra cependant rester présents, et d'abord en tentant d'enrayer les dynamiques conflictuelles, à travers le respect du cessez-le-feu et la lutte contre un trafic de drogue qui constitue un facteur de déstabilisation majeur. Pour cause, outre son impact sur le tissu social et l'image de l'État, il alimente les violences du fait à la fois des affrontements pour son contrôle et des sommes d'argent générées, qui permettent aux groupes armés de s'approvisionner en armes et munitions<sup>22</sup>. Chacun doit donc prendre ses responsabilités. Le cas échéant, le Mali restera une poudrière.

Antonin TISSERON

---

<sup>21</sup> « Les parties se sont rarement retrouvées pour des séances de négociations ou de révision du contenu de l'accord. La médiation algérienne s'est chargée de ce travail en recueillant les avis écrits des parties pour faire avancer le texte. » (International Crisis Group, *op. cit.*, p. 5)

<sup>22</sup> Deux petits avions se sont posés, entre les 13 et 15 mars derniers, dans le nord-est du pays, avec à leur bord 500 kilos de cocaïne. L'un vers Ménaka, à proximité de la frontière nigérienne. L'autre à une soixantaine de kilomètres de Tabankort. Boris Thioly, « Cocaïne : révélations sur la poudrière malienne », *L'Express*, 28 mai 2015.