



Défis intérieurs et régionaux au Mali après l'intervention Française

par Gerald Hainzl

Points clés

- Au Mali, l'insécurité sera toujours de mise au moins dans un avenir proche. Des solutions politiques ne peuvent être attendues tant qu'un gouvernement élu ne sera pas au pouvoir à Bamako. Même alors, le succès dans les négociations relatives au statut du Mali du nord s'avérera être particulièrement problématique.
- Le Mali a besoin d'un dialogue national plein et entier et d'un genre de comité de la transparence et de la réconciliation, susceptible de pouvoir dépasser les crimes commis pendant l'occupation et la reprise du Nord.
- Bien que les groupes militants aient subi de sévères pertes, ils pourraient encore effectuer durablement de nombreuses activités inscrites dans le catalogue des guerres asymétriques.
- Le débat sur le retour ou non de la Françafrique n'a pas d'impact sur la situation au Mali. Les troupes françaises sont au Mali. La France s'est engagée à prendre part et à jouer un rôle militaire dans le futur, que ce soit dans le cadre d'un mandat des Nations-Unies avec la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), ou plus probablement par le biais d'une force de réaction rapide désignée pour le Mali.
- Une organisation régionale devrait prendre l'initiative en traitant des questions transfrontalières, que ce soient les crimes transnationaux ou le militantisme islamique. Tandis que la CEDEAO est d'habitude considérée comme l'organisation la plus pertinente pour le Mali en termes d'Etats membres, la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (Cen-Sad) semble beaucoup plus appropriée pour traiter ces défis transfrontaliers.
- La gestion de crise internationale sera poursuivie selon l'expérience et la volonté politique des organisations impliquées et ce sur une base modulable. Il y aura une mission hybride (ONU et organisation régionale réunies), une mission de formation de l'Union européenne, et une organisation régionale chargée de s'occuper des processus politiques.

Le 11 janvier 2013, la France a lancé une intervention au Mali pour arrêter la marche des combattants rebelles et islamistes vers la capitale Bamako. Un mois plus tard exactement, le 11 février, le Président français François Hollande a revendiqué la victoire contre les insurgés islamistes. Le 18 février, un groupe de sept touristes a été enlevé au Cameroun, près de la frontière nigériane, par Ansaru, un groupe militant vaguement affilié au groupe nigérian Boko Haram. Un jour plus tard, un soldat français a été tué dans un heurt avec des combattants islamistes dans la région montagneuse au Nord du Mali.

A l'origine, la France prévoyait de quitter le Mali en mars 2013, mais a depuis prolongé son engagement.

Ce document analyse la période suivant l'intervention de la France et les futures évolutions possibles. Il se concentre sur la question de savoir si une organisation régionale particulière pourrait rassembler les pays de la région Sahel-Sahara au sein d'une stratégie globale commune visant à résoudre les défis sécuritaires auxquels la région fait face.

Ce ne sont pas seulement les terroristes et les militants islamistes ou les rebellions qui devraient être concernés, mais aussi les activités criminelles (telles que le trafic de drogue et la traite des êtres humains) qui semblent être la réelle motivation sous-jacente de nombre des groupes engagés dans des activités militantes.

Cen-Sad pourrait bien s'avérer être le meilleur organisme régional pour traiter de toutes ces questions de sécurité communes, y compris les menaces criminelles, séparatistes et militantes.

De la perturbation au dialogue

L'«insécurité sur tout» au Mali va continuer dans presque chaque domaine social et politique. Beaucoup de Maliens ne veulent pas se réconcilier avec les sécessionnistes au Nord. Les négociations avec le Mouvement pour la libération de l'Azawad (MNL) se sont avérées être particulièrement critiquées dans la société, étant donné que ce groupe s'était aligné sur des forces islamistes en 2012. Les officiers des forces armées maliennes rebâtissent les forces militaires en vue de représailles suite au massacre de soldats maliens commis par les forces islamistes occupant les territoires du Nord¹.

Pour les groupes militants islamistes, notamment Ansar AL Din, il semble n'y avoir aucune voie concrète pour réaliser l'intégration politique dans un futur proche. Plusieurs raisons expliquent cela. Tout d'abord, les groupes militants sont composés de combattants étrangers, principalement de la région (par exemple, des Algériens, des Mauritaniens et des Nigériens) mais aussi selon certaines sources, d'endroits plus éloignés. Par ailleurs, ces groupes n'ont pas d'agenda politique, pré requis pourtant nécessaire pour des négociations tangibles. Enfin, l'idéologie radicale des groupes et leur recours à la violence rendent la question de leur intégration dans le paysage politique au Mali très discutable.

Les soldats maliens restent sensibles quant à leur manque d'équipements. Par exemple, le rédacteur en chef d'un journal malien a été arrêté en mars 2013 pour avoir publié un rapport soulignant le manque d'équipements militaires. La communauté internationale ne devrait pas oublier que ce sont ces mêmes plaintes de la part des militaires qui ont conduit au coup d'Etat en mars 2012.

De plus, les forces armées maliennes refusent toujours de respecter les standards militaires internationaux. Les organisations humanitaires au Mali ont rapporté, par exemple, des violations flagrantes des droits de l'homme et des représailles ethniques commises par des soldats maliens dans leur progression vers les territoires du nord. La présence de troupes internationales peut s'avérer suffisante pour le moment, mais des heurts violents risquent de se produire si ces conflits ne sont pas résolus alors que la communauté internationale peut encore exercer une certaine influence.

Les tensions ne sont pas, cependant, uniquement réparties dans un affrontement idéologique violent du type « nous » (le Mali du sud) contre « eux » (mali du nord). Comme nous l'avons vu dans un passé récent, des divisions internes au sein des forces armées maliennes peuvent conduire à de violents affrontements. Des acteurs extérieurs, comme la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM) doivent prendre en considération ces différences enracinées dans les forces armées lorsqu'ils attribuent des missions à celles-ci.

Les Français étaient les bienvenus au Mali tant qu'ils libéraient les villes dans le nord et soutenaient les offensives contre les islamistes. Cependant, l'insistance française sur la réconciliation et les pourparlers avec les groupes du

Nord, n'est pas bien reçue au sein de la société malienne du Sud. Cela peut avoir des conséquences graves pour la perception positive de la France au Mali et aura un impact certain sur les prochaines élections². Une victoire des personnes, qui ne sont pas engagés dans un processus de paix avec un programme global, ne préparera pas favorablement la voie vers la réconciliation.

Selon le Fonds Monétaire International (FMI), le PIB (produit intérieur brut) du Mali a baissé de 1.5 pour cent en 2012. Ceci, s'ajoutant à une pauvre récolte en 2011, signifie que 27 pour cent de la population malienne (près de 4 millions de personnes) sont exposés au risque d'insécurité alimentaire. La construction et le secteur des travaux publics ont été particulièrement frappés par la suspension d'aide des donateurs. Les secteurs liés au tourisme ont également très durement souffert. Le déclin de ces industries est d'autant plus compliqué du fait de la hausse des prix des denrées alimentaires, qui a contribué à une inflation annuelle moyenne de 5.3 pour cent³. Ce sont seulement les fortes progressions d'extractions d'or et la remise en route du secteur agricole qui ont permis d'éviter un déclin plus aigu du PIB du Mali.

La recherche du retour à la normale en matière sociale devrait constituer la priorité de l'ordre du jour dans la phase suivante. Beaucoup d'éleveurs ont vendu leur bétail quand ils se sont enfuis de leur foyer en 2012 et ils n'ont actuellement pas les ressources suffisantes pour retourner chez eux ou investir dans le remplacement de leur bétail. Les fermiers sont dans une situation comparable. Ils n'ont pas pu planter du fait de leur déplacement et ne pourront donc pas récolter dans les prochains mois. Cela va créer un environnement difficile pour les déplacés maliens retournant chez eux ; les organisations internationales doivent être préparées à fournir la nourriture nécessaire, le bétail et les semences pour permettre leur autosuffisance. Le manque de produits alimentaires de base n'était pas un problème urgent lorsque la rébellion au nord a commencé, mais devrait être considéré comme un des éléments déclencheurs qui a conduit à la situation actuelle du Mali.

Au Mali, un processus de réconciliation nationale (probablement promu par une sorte de comité de la transparence et de la réconciliation) sera nécessaire pour plusieurs raisons. D'abord et c'est le plus important, un tel processus pourrait fournir un historique officiel crédible pour tous les Maliens et aiderait à réintégrer le Nord dans le reste du pays. Deuxièmement, il ouvrirait la possibilité d'étendre l'amnistie aux hommes qui se sont battus pour les groupes rebelles ou les militants islamistes, s'ils n'ont pas exercé des postes de responsabilité ou commis aucun crime sérieux. Troisièmement, une telle Commission pourrait publiquement évoquer les échecs et les infractions imputables aux forces armées maliennes. L'annonce de l'établissement d'une Commission de dialogue et de réconciliation (CDR) le 6 mars est un bon pas dans cette direction. Cependant, cette Commission semble être plus ou moins une plateforme politique nationale pour ouvrir des négociations avec le MNL) et peut être d'autres groupes consentants. Il lui manque une stratégie claire pour en finir avec le passé

2 Ibid.

3 International Monetary Fund, *IMF Country Report 13/44*, Mali, February 2013, p.4.

1 www.news.co.uk/news/world-africa-21339130, 5 February 2013.

au cas par cas, bien que ses tâches incluent la désignation des violations des droits de l'Homme commises pendant le conflit.

Le Mali ou n'importe quel autre pays dans la région, n'est pas susceptible de constituer le nouvel Afghanistan. Bien que ces régions soient souvent comparées, la seule chose qu'elles aient en commun est le manque d'un gouvernement central, capable d'exercer une autorité dans le pays où il revendique sa souveraineté. L'histoire des conflits, l'idéologie et le nombre d'acteurs ainsi que les contextes politiques et sécuritaires sont trop différents pour établir une corrélation évidente ou un rapport causal.

La situation au Mali a commencé quand un mélange de Djihadistes (principalement de l'Afrique de l'Ouest, mais aussi d'autres parties du monde) s'est regroupé au Mali dans le but de se répartir dans toute la région. Ils se sont mélangés avec des groupes locaux (depuis les groupes rebelles jusqu'aux organisations criminelles) avec des agendas différents, et ont pu se rendre maîtres de parties du pays, mais ont été incapables de préserver leurs gains quand une intervention extérieure a commencé. Comme seulement certains de ces groupes ont un agenda politique qui pourrait intégrer des négociations avec le gouvernement de Bamako, il est probable que les groupes rebelles (ou les factions associées) retournent à l'utilisation de tactiques de guérilla pour combattre les forces étrangères et terroriser la population. Les Djihadistes du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) ont déjà juré de poursuivre les combats et ont annoncé qu'ils poursuivront les attentats suicides, les attaques de convois, la dissémination de mines et les attentats à la voiture piégée.

Le danger de guerre asymétrique continue de la part de ces groupes est réduit du fait des succès de la France et ses alliés dans la région montagneuse du nord du Mali. Cependant, la menace existe toujours et pourrait augmenter à l'avenir. Une autre possibilité est l'exportation de groupes militants vers d'autres pays dans la région du Sahel-Sahara, ou dans les pays du Sud comme au Nigeria. Boko-Haram a eu du personnel formé dans les camps au Mali (particulièrement à Tombouctou), qui pourrait bien contribuer à poser des problèmes au Mali et à leurs pays d'origine.

Lorsque l'intervention française a commencé, les militants islamistes n'ont pas offert beaucoup de résistance, et au lieu de cela ils se sont fondus dans la population et dans les zones désertiques du Mali. Beaucoup de militants se sont retirés des régions montagneuses de l'Adrar des Ifoghas, une région (ainsi que Gao) où d'importants combats ont eu lieu entre les forces d'interventions et les islamistes à la fin du mois de février 2013.

Les spéculations ont foisonné concernant le fait que l'intervention française au Mali pourrait annoncer le retour de la soit-disant Françafrique. Les spéculations relatives aux intentions françaises ne changent pas la situa-

tion sur le terrain. L'armée française est présente au Mali et se bat contre les insurgés au côté des forces armées maliennes et des alliés africains. Indéniablement, l'intervention a eu lieu alors que des intérêts français étaient en jeu, que ce soit la protection des ressortissants français, les intérêts économiques dans la région, ou comme la France le soutient, pour éliminer la menace que les rebelles islamistes posent à la sécurité tant de l'Afrique de l'Ouest que de l'Europe.

Une force de réaction rapide pour le Mali serait intéressante en servant les objectifs de la MISMA et en constituant une force d'appui.

La question la plus intéressante maintenant est combien de temps la France va rester au Mali ? Tandis que le Président François Hollande a annoncé début mars 2013 que le retrait des troupes françaises commencerait en Avril, quelques jours plus tard son ministre de la défense a déclaré que le transfert de responsabilité aux forces Africaines aurait lieu quand la libération du pays entier aurait été réalisée. En tout cas, les Français semblent militairement engagés pour demeurer dans n'importe quel rôle jugé à leurs yeux nécessaire. La France pourrait bien être le seul acteur extérieur capable d'exercer une pression politique suffisante pour permettre des négociations sérieuses entre toutes les forces politiques pertinentes au Mali.

Cen-Sad, un courtier de paix possible ?

Une solution pour la paix au Mali est étroitement liée aux solutions applicables pour la région entière. Donc, les stratégies pour l'avenir devraient non seulement concerner le Mali, mais aussi la zone entière. Les pays voisins, ainsi que les pays aussi lointains que le Soudan (Darfour) ou le Nigeria, pourraient pâtir du retour d'individus ou de groupes revenant du Mali. Une organisation régionale ou sous-régionale semble être le meilleur intervenant possible pour traiter ce problème. Alors, quelle organisation régionale/sous-régionale devrait prendre la tête ? L'Union africaine (UA) devrait probablement être la première organisation concernée ; mais il y a aussi des organisations sous-régionales reconnues par l'UA qui pourraient jouer ce rôle. Cependant, ces organisations régionales bien établies et connues ne couvrent pas la totalité de la zone opérationnelle d'insurrection islamiste. La CEDEAO est concentrée sur l'Afrique de l'Ouest, tandis que l'ECCAS couvre l'Afrique Centrale du Tchad à l'Angola. L'Union du Maghreb Arabe (UMA), aussi, n'est pas une option, étant donné que seuls les pays d'Afrique du Nord en sont membres. Ces organisations régionales semblent, donc, seulement être la deuxième meilleure option pour constituer le forum nécessaire à la coordination des efforts de chaque Etat.

Une organisation qui a déjà essayé de prendre la tête dans la région du Sahel-Sahara et qui inclut presque tous les pays concernés est la Communauté des Etats sahélo-sahariens (Cend-Sad). Bien que fondé par feu Mouammar Kadhafi en 1998 et visant à prolonger l'influence Libyenne sur les pays Africains, l'organisation s'est élargie, en passant de ses six membres originels à vingt-huit pays aujourd'hui. Cen-Sad pourrait bien s'avérer être le meilleur organisme régional pour traiter de toutes ces questions de sécurité communes, y compris les menaces criminelles, séparatistes et militantes. L'idée d'utiliser

Cen-Sad a gagné du terrain à la mi-février 2013 quand une réunion des responsables d'Etats et de gouvernements des Etats membres de Cend-Sad s'est tenue dans la capitale Tchadienne N'Djamena. Le sommet a mis en place deux comités permanents, un sur la paix et la sécurité et un autre sur le développement durable.

Le seul pays affecté par le terrorisme dans la région qui n'a pas encore rejoint la Cen-Sad est l'Algérie. Comme l'Algérie est un des pays clés dans la lutte contre l'insécurité dans la région du Sahel-Sahara, une voie devrait être trouvée pour l'inclure dans le processus de prise de décisions aussi bien que dans les stratégies de mise en oeuvre.

Gestion de la crise internationale dans le Sahel :

La Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), qui était censée prendre la tête dans la gestion de la crise au Mali en 2012, bien avant que la France intervienne, n'a pas été formée avant que les troupes françaises n'arrivent dans le pays. Les Etats de la CEDEAO étaient, quelle que soit la raison, soit incapables soit peu disposés à fournir une contribution militaire. Consciente de ce problème, la France a « invité » le Tchad à envoyer des soldats au Mali et celui-ci a répondu en envoyant 2000 hommes. La France a aussi indiqué son désir de transférer sa responsabilité, exercée au Mali, aux Nations-unies dès que possible et insiste donc pour un mandat de l'ONU. A cet égard, le concept hybride testé avec l'opération hybride Union Africaine/Nations-Unies au Darfour pourrait être répété au Mali, à savoir une mission commune composée de forces tant de l'ONU que d'une organisation régionale.

Puisque les conditions préalables pour maintenir la paix diffèrent de la situation au Darfour, quelques outils supplémentaires de la boîte à outils de gestion des crises internationales devraient être ajoutés. Aucun pays africain qui faisait partie de la MISMA n'était impliqué dans les combats au nord du Mali et ils ne sont pas préparés à envoyer des troupes pour se battre contre les insurgés. Il est fort possible que la MISMA ne puisse pas faire face à une nouvelle attaque militaire de la part de n'importe quel groupe armé au Mali. C'est pourquoi, une force de réaction rapide pour le Mali serait intéressante. D'un côté, une telle force pourrait renforcer les objectifs de la MISMA en étant là comme une force d'appui. D'autre part, cette force serait disponible en cas d'une nouvelle avancée des groupes insurgés. Au vu de l'historique du conflit, des implications politiques, de la présence militaire, de la connaissance des cachettes des insurgés, et considérant

les acteurs extérieurs déjà présents, la France serait un candidat idéal pour se voir chargée de mener une telle force de réaction rapide mandatée par l'ONU.

Le transfert aux Nations-unies va redonner la liberté d'action à la France lui permettant de finir son opération nationale au Mali en la présentant comme un « succès », précisément quand le travail demandant beaucoup d'efforts commence. La France pourrait aussi redéployer ses troupes sous casque bleu des Nations-unies et rester au Mali avec une force plus petite financée par les Nations-unies. Ceci profiterait à la France (comme elle a déjà presque dépensé 100 millions d'euros), mais aussi aux forces africaines qui sont actuellement financées par les fonds des donateurs de la conférence d'Addis (mais qui seront certainement à cours de fonds en raison de la durée encore indéterminée de la MISMA).

Dans une perspective plus large, la connaissance empirique des experts, dans la gestion des crises internationales, acquise au cours de la décennie passée pourrait promouvoir la répétition d'approches qui se sont précédemment révélées comme gages de succès : une mission Africaine hybride similaire à celle de la MINUAD et une Mission de formation de l'Union européenne similaire à EUTM Somalie convergent en direction d'un système de gestion de crise internationale modulaire. Il y a actuellement sept missions menées par le DOMP (Département des Opérations de Maintien de la Paix) en Afrique, le Mali étant le prochain sur la liste, pour un total de plus de 110 000 personnes impliquées. D'autres missions telles qu'AMISON en Somalie ou la mission SADC en RDC sont mandatées par l'ONU, mais conduites par des organisations régionales. Il semble que chaque organisation ou pays concerné tente de fournir ce dont il est capable, en gardant toujours à l'esprit les contraintes sécuritaires, financières et autres, ainsi que leur situation politique intérieure.

Quel que soit le cas de figure qui émergera au Mali et dans les pays voisins de la région à l'avenir, une issue devrait absolument être évitée : un processus de paix concomitant à plusieurs processus internationaux rivaux (médiateurs et représentants spéciaux aussi), et qui n'aboutirait pas à la paix. Il est donc essentiel d'exercer un effort commun entre tous les acteurs extérieurs impliqués, qui donne le temps nécessaire aux parties pour dialoguer et trouver une issue durable à cette crise des plus complexes.

31 mai 2013

Traduit de l'anglais par Clara Lepron

NB : Ce document reflète seulement l'avis de l'auteur et pas nécessairement la vue officielle du GCSP.

A propos de l'auteur

Gerald Hainzl est chercheur principal à Institut pour le soutien à la paix et la gestion des conflits à la National Defense Academy à Vienne et est conférencier à l'Université de Vienne. Il étudie les conflits Africains depuis une vingtaine d'années.

Les GCSP Policy Papers sont disponibles sur www.gcsp.ch

Le Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP) est un centre de formation international dédié aux questions de sécurité. Fondation internationale comptant plus de 40 Etats membres, le centre offre des cours pour des décideurs d'administrations nationales et du secteur privé et associatif. Par la recherche et l'organisation de conférences, le GCSP favorise la réflexion et le dialogue sur les grands thèmes de sécurité internationale.