

Mali: une paix fragile

Malgré une importante présence militaire et civile internationale, le Mali continue à lutter contre l'insécurité et l'extrémisme islamiste. Ces problèmes s'inscrivent dans un contexte marqué par la pauvreté, les tensions ethniques et la faiblesse de l'appareil d'État. Par ses efforts globaux de soutien de la paix et de coopération au développement, la Suisse tente de renforcer une paix fragile.

Par Allison Chandler et Benno Zogg

Le Mali, grand pays de savane et de désert situé en Afrique de l'Ouest, compte quelque 18 millions d'habitants. Plusieurs problèmes chroniques le minent. Le Mali figure invariablement parmi les pays les moins avancés du monde: 90% de sa population gagne moins de 2 dollars US par jour. L'État ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer la sécurité et l'accès aux biens et services de base. Théâtre de grandes inégalités, en particulier entre le Sud et le Nord marginalisé, le pays est également en proie à des tensions entre les différents groupes ethniques. Ces problèmes persistants ne font généralement pas les gros titres – sauf en 2012, lorsque les difficultés structurelles du pays ont débouché sur un violent soulèvement dans le Nord et un coup d'État contre le gouvernement. En dépit de l'accord de paix négocié en 2015, la population malienne, l'État et ses alliés internationaux sont toujours aux prises avec le conflit armé, les différends ethniques, l'extrémisme religieux, le crime organisé et le terrorisme.

Cette analyse revient sur les événements qui ont conduit à la situation actuelle et se penche sur le conflit en cours. Elle recense ensuite les problèmes sous-jacents qui peuvent entraver les efforts de développement, avant d'étudier l'implication de la Suisse. Au Mali, la Suisse fait intervenir un large éventail d'outils d'engagement international : diplomatie, facilitation du dia-



La Grande mosquée de Djenné est un symbole de la culture malienne et protégée par UNESCO. Elle est située dans la région de Mopti au centre du Mali, où l'insécurité est croissante. *Benno Zogg*

logue et de la réconciliation, déploiement d'experts en opérations internationales de soutien de la paix, importante coopération au développement.

Une histoire de rébellion

Du fait de sa réputation de pays stable après son indépendance de la France en 1960, le Mali est un peu l'«enfant chéri» de l'aide internationale pendant les années 1990 et 2000. Or, cette réputation n'est pas vraiment méritée. Si la démocratie est relativement stable, l'idéologie séparatiste

est profondément ancrée dans les populations touarègues du Nord. Avant 2012, ces élans ont déjà donné lieu à trois rébellions en faveur d'un État autonome touareg, l'Azawad. Les inégalités criantes et les différences culturelles entre le Nord faiblement peuplé et le Sud fertile et riche en ressources exacerbent les sentiments séparatistes. Essentiellement nomades, les communautés du Nord ont construit de solides réseaux commerciaux à travers le Sahara, indépendamment des frontières. Leur isolement réduit au minimum la présence de

Acteurs de la sécurité internationale présents au Mali

La MINUSMA: la mission de maintien de la paix des Nations Unies emploie environ 16 500 personnes. Essentiellement composée de militaires africains, elle compte également un millier d'agents européens – des pays généralement réticents à participer aux missions de l'ONU, en particulier l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède. La MINUSMA a la triste réputation d'être la mission de maintien de la paix la plus meurtrière du monde. Ceux qui paient le plus lourd tribut sont les participants africains. Ils accomplissent des missions plus risquées malgré leur manque d'équipement adapté. La vocation première de la MINUSMA est d'aider toutes les parties au conflit à mettre en œuvre l'accord de paix de 2015 et à restaurer progressivement l'autorité de l'État. La MINUSMA compte parmi les rares acteurs internationaux toujours présents au nord du pays. Cependant, elles consacrent la majorité de leurs efforts à l'autoprotection et à la logistique.

L'EUTM Mali: même si l'Union européenne est présente, ses activités au Mali se limitent essentiellement au financement et au renforcement des capacités des institutions de sécurité maliennes à travers la mission de formation de l'UE au Mali. Selon de nombreuses sources, cette organisation aurait une efficacité limitée.

L'EUCAP Sahel: l'Union européenne gère également une mission civile dont l'objectif est d'apporter un appui plus global dans la région du Sahel, même si elle se concentre principalement sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité.

L'opération Barkhane: les forces nationales françaises maintiennent une présence militaire affirmée au Sahel. Dans ce cadre, 1000 soldats sont déployés en permanence au Mali. Le Conseil de sécurité a confié à la France la mission d'agir séparément de la MINUSMA et de conduire l'essentiel de la lutte actuelle contre les groupes armés et terroristes. L'opération Barkhane a pris la suite de l'opération Serval, qui a reconquis des territoires occupés par les islamistes en 2012 et 2013, avec la participation du Tchad.

La force G5 Sahel: ce déploiement transnational qui devrait regrouper 5000 soldats du Mali, du Burkina Faso, du Tchad, de Mauritanie et du Niger travaille aux côtés des Français et a pour mission de lutter contre la menace terroriste et le crime organisé dans la région. La constitution de cette force commune témoigne d'une prise de conscience croissante en Afrique de l'Ouest de la nécessité d'apporter une réponse solidement coordonnée aux menaces transnationales.

comme Tombouctou et Gao aux mains des forces extrémistes.

À la lumière d'autres attaques au centre du Mali et des abus des djihadistes, le gouvernement malien sollicite l'aide de la France, qui intervient militairement en janvier 2013, suivie par une coalition de forces africaines. Les extrémistes sont repoussés vers le Nord et les groupes rebelles engagent de longs pourparlers de paix avec le gouvernement. Les Nations Unies déploient la Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et des élections permettent le retour d'un gouvernement démocratique. Soumis à une forte pression internationale, le gouvernement et les deux principales coalitions rebelles, la «Coordination» séparatiste et la «Plateforme» favorable à l'unité signent finalement l'Accord d'Alger en juin 2015, qui semble mettre fin au conflit.

La situation actuelle

Malgré l'accord de paix et une importante présence internationale, il reste difficile de réaliser des avancées significatives. Plusieurs groupes armés, en particulier les extrémistes, ne sont pas inclus dans le processus de paix. La mise en œuvre des conditions ambitieuses de l'accord est lente et inefficace. Par exemple, la mise en place d'autorités intérimaires dans les régions du Nord n'a pu aboutir qu'au printemps 2017. Les retards constants et le sentiment que l'État ne parvient pas à appliquer efficacement ce

l'État et les contacts avec le Sud, et limite les ressources et l'aide disponibles en période de crise. Une économie de contrebande s'est développée par nécessité. Le trafic de produits alimentaires subventionnés en provenance de Libye et d'Algérie, de cigarettes et plus récemment de migrants, de drogue et d'armes apporte une source de revenus bienvenue, tout en contribuant à renforcer les groupes armés.

Pour circonscrire les rébellions, des accords de paix censés accorder une plus grande autonomie et davantage de moyens aux communautés du Nord sont conclus. Mais les promesses ne sont jamais complètement tenues, ce qui accentue la méfiance de nombreux Maliens du Nord vis-à-vis du gouvernement. Les Maliens du Sud, quant à eux, ne voient pas d'un très bon œil les concessions accordées au Nord. Dans le même temps, Bamako est souvent accusé d'utiliser la décentralisation pour soutenir les élites locales de son choix et diviser les mouvements politiques du Nord, au lieu de respecter pleinement l'esprit des accords de paix. On reproche à certains membres des services de sécurité maliens et de l'élite politique de Bamako de tirer profit de l'économie illégale, aggravant ainsi la corruption et favorisant l'érosion de la légitimité des institutions de l'État.

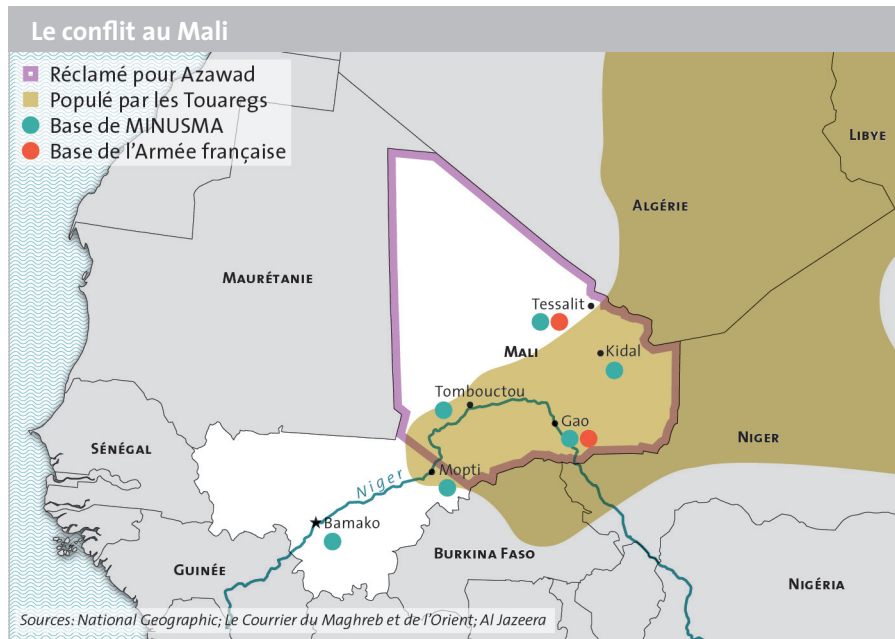
La rébellion la plus récente commence en janvier 2012. Cette fois, la situation dans la région entraîne un soulèvement d'une puissance inédite. Après la chute de Mouammar Kadhafi en Libye en 2011, des unités entières de combattants touaregs lourdement armés regagnent le nord du Mali, leur région d'origine, et ravivent le conflit sécessionniste. Des islamistes chassés d'Algérie après la fin de la guerre civile en 2002 sont disséminés dans toute la région du Sahara, fournissant une autre source de combattants bien armés et entraînés. Cet islamisme radical est nouveau au Mali, dont l'immense majorité de la population pratique le soufisme, une forme modérée de l'islam.

En mars 2012, un groupe de militaires maliens s'empare du pouvoir à Bamako. Ils accusent l'ancien président Amadou Toumani Touré de n'avoir pas su réprimer la rébellion et d'être corrompu. Pendant ce temps, les groupes rebelles disparates du Nord forment une vague alliance avec des groupes extrémistes tels qu'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et Ansar Dine. Ensemble, ils réussissent à s'emparer de plus de la moitié du pays. Les divergences idéologiques font rapidement éclater l'alliance, laissant de grandes villes

La mise en œuvre des conditions ambitieuses de l'accord est lente et inefficace.

plan de paix, tout comme les précédents, ont entamé la confiance des partis d'opposition et de la population civile dans l'accord.

Les tensions ethniques entre les différentes tribus du Mali débouchent régulièrement sur des conflits à petite échelle et un racisme dans le pays, en particulier entre le Nord et le Sud. En plus de ce fossé Nord-Sud bien connu, les évolutions récentes au centre du Mali soulèvent de nouvelles inquiétudes. La grande facilité à se procurer des armes et le retrait de l'État malien au cours de l'année 2012 ont accru le nombre de milices d'autodéfense et exacerbé les tensions ethniques entre éleveurs et autorités locales traditionnelles. Au retour de l'État malien dans la région, beaucoup ont accusé l'armée d'abus, notamment à l'encontre des groupes ethniques nomades.



mage) mettent les capacités de l'État à rude épreuve. Les projets des ONG internationales visent souvent la croissance à long terme. Peu s'engagent dans des efforts de reconstruction et de stabilisation du conflit à moyen terme. Les acteurs de développement se préoccupent principalement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, même si plusieurs programmes sont également consacrés à l'éducation, la santé et l'autonomisation des femmes. Malgré tout, les efforts de développement au Mali manquent toujours cruellement de financements.

L'engagement de la Suisse

Au Mali, l'engagement international de la Suisse s'inscrit dans une approche globale en faveur de la paix et de la stabilité. La diplomatie suisse a joué un rôle important au début du processus de paix qui a notamment débouché sur l'Accord de Ouagadougou en 2013, avant que l'Algérie arrive sur le devant de la scène et conduite à l'Accord d'Alger. En 2013, au plus fort du conflit malien, le Conseil fédéral a détaché du personnel spécialisé pour la MINUSMA, en réponse à une demande de l'ONU. 14 Suisses participent actuellement à des missions internationales au Mali, qui représente le deuxième terrain d'engagement de la Confédération en dehors de l'Europe. L'Armée suisse a ainsi détaché sept officiers d'état-major, analystes du renseignement et spécialistes du déminage humanitaire, tandis que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) supervise deux agents de police stationnés au Mali. La Suisse a également envoyé un expert de la police dans la mission EUCAP Sahel et un expert à l'École de maintien de la paix de Bamako. La division Sécurité humaine du DFAE promeut la prévention et la transformation des conflits. À titre d'exemple, elle a soutenu le mandat de médiation du Burkina Faso et déployé un conseiller en sécurité humaine. La Suisse conseille également les institutions chargées du traitement du passé, tel que prévu par l'Accord d'Alger, en vue de favoriser le dialogue et la réconciliation. Cependant, le manque d'engagement politique et le climat permanent d'insécurité au Mali entravent considérablement leurs efforts.

Pays prioritaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) pour la coopération bilatérale, le Mali bénéficie d'une aide au développement depuis 40 ans. La DDC peut se targuer d'avoir maintenu un engagement permanent au Mali. Pendant la crise de 2012, elle a modifié les programmes de développement pour donner la priorité à l'aide humanitaire mais

Des groupes extrémistes tendent régulièrement des embuscades et réalisent des attentats-suicides très médiatisés dans tout le pays. Tout récemment, en juin 2017, ils ont attaqué un camp de vacances fréquenté par des Occidentaux. En janvier de cette année, un attentat dévastateur dans un camp militaire près de Gao a tué 70 combattants de l'armée malienne, ainsi que de la «Plateforme» et de la «Coordination», qui s'étaient réunies dans le cadre de l'accord de paix. À la mi-2017, les effets de la radicalisation au Mali sont essentiellement limités au pays et à ses voisins. Cependant, la popularité et l'influence de ces groupes ne cessent de grandir. Quatre grandes organisations djihadistes ont annoncé en mars 2017 leur fusion pour créer *Jamaat Nosrat al-Islam wal-Mouslimin* (JNIM). Depuis sa formation, JNIM s'est concentré sur la réalisation d'attentats contre des bases militaires, des camps de l'ONU et des citoyens dans tout le Mali. En outre, les militants islamistes s'en prennent de plus en plus aux chefs religieux et communautaires du centre du Mali afin de prendre l'ascendant sur la population. En plus de cela, le banditisme généralisé et les conflits ethniques occasionnels ont incité cette année la MINUSMA à déplacer des troupes vers le Sud, dans la région de Mopti.

Les fréquences violations du cessez-le-feu entre les groupes signataires de l'Accord d'Alger accentuent l'instabilité. Les milices progouvernementales ont échangé des tirs avec les milices antigouvernementales à

plusieurs reprises cette année. Ce septembre les deux principaux groupes touaregs se seraient cependant mis d'accord sur différents points. Les alliances et affiliations des groupes changent en permanence, souvent au gré des opportunités, ce qui accroît la complexité de la situation.

En dehors des centres-villes, l'extrême nord du pays reste hors du contrôle du gouvernement et sa population ressent peu d'attachement à l'État malien. Le commerce transsaharien et le crime organisé continuent sans grandes entraves et financent la multitude de groupes armés. La crise des réfugiés est un autre facteur qui limite le développement du Mali. Cette migration massive, qui a commencé après le coup d'État de 2012, s'aggrave aujourd'hui à la suite d'une vague d'incidents violents dans des régions plus peuplées et devrait encore augmenter la pression sur les capacités et les ressources du gouvernement malien et des pays voisins.

La situation de sécurité incertaine, les problèmes d'accès humanitaire et le manque critique de moyens de l'État compliquent le développement international. Les activités des ONG sont essentiellement concentrées dans la moitié sud du pays, ce qui creuse souvent les inégalités en matière de ressources et de prestation de services. Les quelques programmes présents au Nord s'éloignent rarement des rives du fleuve Niger. L'urbanisation rapide et l'augmentation de la population de jeunes (souvent au chô-

ne s'est jamais totalement retirée du pays. Dès le début de la crise, les contributions de la Suisse ont augmenté pour passer d'environ 20 à 30 millions de dollars US par an. Elle a toutefois dû supprimer la plupart de ses activités de développement dans les régions très disputées de Gao et de Kidal. La DDC conserve une présence au Nord dans la région de Tombouctou et au centre dans la région de Mopti, deux zones de grande insécurité. Parmi ses actions les plus visibles, la Suisse a participé à la reconstruction de la mosquée de Tombouctou, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, qui avait été détruite par des militants islamistes.

Pour autant, l'engagement de la Suisse au Mali ne s'est pas toujours déroulé sans heurts. Jean-Claude Berberat, chef de la DDC au Mali, a été assassiné en 1994. Un

L'instabilité et le sous-développement au Mali ont des répercussions sur toute la région et il est dans l'intérêt de l'Europe et de la Suisse de stabiliser le pays.

tribunal malien a établi que l'attaque était le fait d'une patrouille de l'armée malienne. Il était en effet reproché à Berberat d'entretenir des relations trop amicales avec les communautés touarègues et de soutenir ainsi l'indépendantisme. Si la Suisse a toujours nié ces accusations, elle a maintenu des contacts avec certains éléments non radicaux du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA), le plus grand groupe séparatiste armé. En réponse à cet assassinat, la Suisse a mis fin à tout soutien au gouvernement malien et s'est retirée du nord du Mali. Le gouvernement malien a fait obstacle à l'enquête pendant plusieurs années et il a fallu attendre 2001 pour qu'il s'excuse de sa gestion de la situation. Des accusations similaires à l'encontre de la Suisse ont resurgi en 2012, lorsque plusieurs médias maliens ont évoqué le soutien logistique apporté par la DFAE pour une rencontre des leaders du MNLA au Burkina Faso. Le MNLA et le gouver-

nement malien ont fait plusieurs fois appel à la médiation de la Suisse par le passé. À l'heure actuelle, la Suisse n'est plus engagée dans ce type de démarche.

Pour mieux coordonner les actions, toutes les agences suisses impliquées au Mali, quel que soit le ministère dont elles dépendent, se réunissent deux fois par an depuis 2012 dans le cadre d'un «Comité Sahel». Mais la diversité des activités et des approches fait qu'il est difficile d'aboutir à une large concertation ou au développement commun d'une stratégie globale. Le comité a néanmoins pu fixer un certain nombre de priorités thématiques.

D'une manière générale, l'engagement de la Suisse au Mali semble complet et coche de nombreuses cases. Il s'inscrit dans le long terme. L'engagement de la Suisse au Mali vise à résoudre un éventail de problèmes structurels en favorisant le dialogue, la réconciliation et le traitement du passé et en soutenant la décentralisation, les capacités de l'État, l'alimentation en eau, la formation professionnelle, le développement rural et la sécurité alimentaire dans tout le pays. L'objectif

est également de renforcer la flexibilité et la sensibilité aux conflits, ainsi que de coordonner toutes les activités de la Suisse dans le pays et au Sahel.

Perspectives pour le Mali

S'ils sont correctement mis en œuvre, ces principes ont des effets bénéfiques aussi bien pour le Mali que pour la Suisse. De fait, l'instabilité et le sous-développement au Mali ont des répercussions sur toute la région du Sahel et il est dans l'intérêt de l'Europe et de la Suisse de stabiliser le pays pour enrayer la progression de l'extrémisme violent, des trafics et de la migration clandestine. Dans ce but, le Mali a aidé à réengager de nombreux pays européens dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La Suisse apporte son expertise spécifique aux missions internationales.

La demande d'assistance et de coopération internationale au Mali restera probable-

ment forte au cours des prochaines décennies. Le pays souffre toujours d'un manque aigu de moyens dans tous les domaines de la société, de la gouvernance à la sécurité humaine, en passant par le financement. L'engagement de haut niveau d'acteurs comme l'ONU et l'UE se concentre principalement sur le renforcement des capacités militaires et la lutte contre le terrorisme. Or, si ces efforts sont importants dans l'immédiat, ils peuvent être compromis à long terme sans mise en œuvre efficace d'une transition complète et de mesures adaptées pour prévenir l'extrémisme violent. Les financements internationaux en faveur des efforts de paix et de réconciliation ont chuté de façon spectaculaire après la conclusion de l'Accord d'Alger en 2015. Un paragraphe sur un morceau de papier ne peut signer la fin du soutien à la stabilisation. À l'inverse, les ONG et la société civile ont tendance à concentrer leurs efforts sur les projets de développement à long terme, tels que l'augmentation de la productivité agricole pour lutter contre l'insécurité alimentaire. Pour combler le fossé actuel, il serait utile de consacrer plus de moyens à des réformes durables, notamment une réforme efficace du secteur de la sécurité et un renforcement des capacités de gouvernance. Tous les acteurs internationaux, y compris la Suisse, doivent trouver le bon équilibre entre des projets immédiats à fort impact et des efforts de développement globaux à long terme. C'est à cette condition qu'un changement significatif pourra s'opérer.

Allison Chandler a conduit une étude de terrain au Mali sur l'engagement des jeunes dans le conflit armé pour Mercy Corps à l'été 2016. Elle effectue son doctorat sur la gouvernance rebelle à l'Université de Copenhague.

Benno Zogg est chercheur au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Ses travaux portent principalement sur la sécurité, le développement et le crime organisé dans les contextes fragiles, ainsi que sur l'espace post-soviétique.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Contre-interroger la Cour pénale No 214
OTAN: repousser les limites pour la résilience No 213
L'administration Trump et la grande stratégie américaine No 212
La médiation des conflits violents No 211
La difficile gestion des personnes de retour du djihad No 210
Algérie: la stabilité contre vents et marées? No 209