

LA CRISE MALIENNE

UNE APPROCHE BASÉE SUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Par Katrine Høyer

Si le Mali est au cœur des débats, la prise de contrôle du nord du Mali par les radicaux ainsi que l'ingouvernabilité perçue de cette région, fruits d'une gouvernance insuffisante et de l'implication de l'État avec des groupes criminels, dominent l'ordre du jour. De plus, des groupes terroristes internationaux bien armés, équipés et formés profitent actuellement de cette situation.

Soutenue par la France et ses alliés, la campagne anti-terroriste s'inscrit en réaction aux différents groupes qui occupent la région – du jihadiste Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) en passant par le Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et le salafiste Ansar Dine. Ces derniers sont considérés comme une menace pour la sécurité, non seulement des régions et populations locales, mais aussi de l'Europe. En d'autres termes, un trop grand nombre d'analystes définissent aujourd'hui la crise au Mali en termes de sécurité pour les Occidentaux. En outre, la realpolitik domine l'agenda politique.

Toutefois, la lutte contre le terrorisme menée par des puissances extérieures n'est évidemment pas compatible avec la consolidation de la paix. Et pourtant, pour que le Mali puisse se remettre de la crise actuelle, il est impératif de trouver des solutions ancrées dans la consolidation de la paix. Et ce, en tenant compte de la politique ainsi que de la réalité historique et socio-économique du pays. Cette condition demeure aujourd'hui absente des stratégies d'intervention internationales au Mali. Dans cet article, nous allons tenter d'imaginer ce à quoi pourrait ressembler une approche basée sur la consolidation de la paix si elle était appliquée au conflit malien.

LA SITUATION AU MALI

Pour comprendre la situation au Mali, il est nécessaire de l'inscrire dans le contexte de changements plus larges en Afrique du Nord et au Sahel, dont les récents événements déclenchés par le Printemps arabe, qui ont engendré une nouvelle carte géopolitique de la région. Néanmoins, si le conflit en Libye et le retour ultérieur des combattants touaregs au Mali (et dans les pays voisins) ont joué un rôle déclencheur, les événements au Mali trouvent leurs origines dans l'histoire.

Depuis l'indépendance du Mali en 1960, le pays a connu quatre rébellions touaregues. On peut dire que ces dernières s'inscrivent, en partie, en réaction au sentiment d'avoir été colonisé, d'abord par les Français, puis par le gouvernement malien africain depuis. Dans une certaine mesure, les Touaregs ont été favorisés par les Français qui les considéraient

comme nobles et « plus blancs » que leurs homologues noirs-africains. Une méfiance profonde s'est alors instaurée entre la population touarègue et l'État. Ce sentiment persiste encore aujourd'hui. Par ailleurs, la population malienne a eu l'impression d'avoir été abandonnée par l'État et d'être livrée à elle-même, notamment durant les périodes de sécheresse des années 1970 et 1980 au cours desquelles le gouvernement n'a fourni aucune aide pour compenser les pertes en bétail. Le peuple a donc dû se débrouiller seul.

Cette expérience souligne le véritable défi sous-jacent que constitue l'intégration dans l'État-nation moderne de personnes semi-nomades vivant dans des conditions précaires, surtout lorsque celles-ci sont soumises à des défis liés à la subsistance dont les solutions traditionnelles les isolent des normes et des systèmes plus adaptés au mode de vie essentiellement sédentaire de la majorité des Maliens. D'un point de vue

historique également, l'armée malienne n'a jamais vaincu militairement les rebelles touaregs. En lieu et place, elle a opprimé la population civile (notamment durant la tristement célèbre rébellion de 1963-1964). Avec les sécheresses des années 1970 et 1980 et la corruption exercée sur l'aide alimentaire destinée au Nord, un mouvement nationaliste s'est formé.





En avril 2012, le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNL) a revendiqué l'indépendance d'un État de l'Azawad. Fait révélateur, la taille réelle de la population touarègue au Mali pose problème, d'autant plus que l'on ignore si ses anciens esclaves et descendants doivent être inclus. En outre, les Touaregs ont toujours eu tendance à fuir les recensements, attitude qui renforce et symbolise à la fois leur aliénation et leur ambivalence envers l'État malien. Selon des estimations officielles, les Touaregs constitueraient 2 à 3 % de la population du nord du pays (région dans laquelle vivent environ 10 % de la population du Mali). Pour d'autres, ce chiffre serait beaucoup plus élevé et se situerait plutôt entre 10 et 30 %. Évidemment, les chiffres diffèrent selon les motivations des acteurs qui les emploient. Néanmoins, les Touaregs ne représentent pas le groupe

nord du Mali transcende la revendication touarègue. Par conséquent, le fait de réduire la dynamique nord-sud à une simple question d'indépendance ou d'autonomie touarègues est une énorme erreur et peut, en tant que tel, favoriser un nouveau conflit.

Les raisons de la crise actuelle au Mali sont bien plus profondes et vont au-delà de la rébellion touarègue et des défis liés à la sécurité posés par l'AQMI, le MUJAO, Ansar Dine, etc. Le Mali a souffert d'une longue crise de gouvernance. Historiquement, le pays n'a pas réussi à se forger une identité nationale postcoloniale qui engloberait l'ensemble des peuples.

Dans le passé, l'État malien s'est déconnecté de son peuple de manière plus générale – et pas seulement des

Le fait de réduire la dynamique nord-sud à une simple question d'indépendance ou d'autonomie touarègues est une énorme erreur et peut, en tant que tel, favoriser un nouveau conflit.

le plus important dans le Nord. Ils se trouvent en majorité concentrés dans la région de Kidal mais pas dans les deux autres capitales du Nord, à savoir Gao et Tombouctou.

La revendication de l'indépendance d'un État de l'Azawad du MNL (et de 60 % environ du territoire malien) ne reflète donc pas nécessairement le point de vue de la majorité des peuples du Nord, en particulier les Songhaïs et les Peuls, ni celui de tous les Touaregs. On pourrait donc retenir principalement que la situation dans le

Touaregs. Il s'agit d'une dynamique clé qui n'est actuellement pas du tout évoquée dans le récit dominant sur le Mali. Cette déconnexion de l'État avec son peuple est due en partie au fait que la plupart des Maliens, surtout dans les zones rurales, disposent de traditions locales de gouvernance qui fonctionnent de manière relativement indépendante par rapport à l'État, et ce, depuis l'époque coloniale. De plus, les communautés bénéficient de réseaux de société civile très efficaces qui s'entraident alors que l'État a du mal à fournir des services de base. Ces réseaux sont souvent dominés par tel ou

tel groupe ethnique ou caste, tandis que d'autres groupes sont ou se considèrent marginalisés sur le plan géographique, économique et social. Cette répartition inégale des services publics renforce le sentiment d'injustice et d'exclusion. En raison de ces facteurs et d'autres, on constate des fractures entre : l'État et ses citoyens, le Nord et le Sud, les autorités étatiques et traditionnelles et les différentes communautés.

La transition démocratique ne semble pas actuellement vouloir prendre en considération ces problèmes. Depuis sa nomination, le gouvernement actuel s'efforce d'agir indépendamment de l' (ancienne) junte militaire et paraît déterminé à s'accrocher à son emprise plutôt que d'abandonner l'espace démocratique. Au vu de l'influence continue de la junte militaire à Bamako et de l'ambitieuse feuille de route en faveur d'un retour à la démocratie, avec des élections prévues pour juillet 2013, les causes profondes de la crise actuelle ne seront probablement pas suffisamment abordées, que ce soit par l'élite dirigeante ou la communauté internationale qui, pour la majorité, estime que des élections anticipées seraient un bon présage.

UN ESPACE NON GOUVERNÉ AU MALI ?

Parallèlement, la corruption et le développement inéquitable au Mali, mais peut-être aussi le financement direct et la protection par les autorités politiques et militaires locales, ont favorisé l'existence d'une économie souterraine transnationale, à savoir le trafic de drogues illicites, d'armes et de personnes. Les intérêts financiers en jeu sont importants ; ils constituent un immense défi pour la consolidation de la paix dans une région où les sources de revenus alternatives se font rares.

Si un développement plus équitable est nécessaire au Mali, il faut toutefois garder à l'esprit que le Mali fait environ cinq fois la taille du Royaume-Uni, avec une population de 12 à 14 millions d'habitants et un budget étatique équivalant à celui d'une ville britannique de taille moyenne. Les ressources naturelles sont mal gérées. De plus, le changement climatique risque d'accroître la fréquence et la gravité des sécheresses cycliques.

Dans ce contexte, le désir de la junte de continuer à bénéficier d'une influence politique peut en partie s'expliquer par une volonté de maintenir le statu quo, et donc de poursuivre le développement de l'économie illicite.

Il est courant d'entendre qu'en raison de la présence des différents acteurs illégaux, le nord du Mali demeure un « espace non gouverné ». Cette notion doit être analysée si l'on tient à comprendre la situation et à trouver une solution. Si la présence de l'État dans le nord du Mali est limitée, plusieurs structures alternatives se sont en fait développées. Celles-ci proviennent de chiffres fournis par des réseaux criminels organisés et des organisations jihadistes d'après leurs identités historiques, ethniques, culturelles et religieuses. À leur niveau, ces structures ont complété les fonctions de l'État et, dans une large mesure, reçu l'aval de ce dernier.

Cette toile complexe de réseaux informels et de systèmes de patronage – certains d'entre eux ayant des liens avec les pays voisins, notamment la Libye et l'Algérie, ainsi que Bamako, l'Europe et même l'Amérique centrale – a agi, à certains égards, comme un système de gouvernance, c'est-à-dire qu'elle a apporté un certain degré de sécurité,

Le fait de cibler les structures de gouvernance au moyen d'une approche purement anti-terroriste risque d'entraîner des effets négatifs, sauf si les avantages et services qui ont été fournis sont intégrés dans une stratégie et une approche basées sur la consolidation de la paix.

l'ordre, des systèmes et des opportunités. Plutôt que non gouverné, le nord du Mali pourrait donc être considéré comme étant « gouverné autrement ».

Lorsque l'interdiction imposée par les troupes françaises sera levée, il est probable que le commerce (et la gouvernance) illicite persiste, car il n'y a aucune raison que la présence des armées maliennes ou externes puisse l'en empêcher - ou éviter toute tentation d'y participer. En ce sens, le Mali soulève des questions centrales sur les moyens de parvenir à la paix dans un contexte où les acteurs incluent de soi-disant trafiquants de drogue, groupes criminels et terroristes. Le fait de cibler les structures de gouvernance au moyen d'une approche purement

QU'EST-CE QUE LA PAIX ?

Un climat de paix signifie que les peuples parviennent à résoudre leurs différends sans avoir recours à la violence et peuvent travailler ensemble pour améliorer leur qualité de vie. La consolidation de la paix permet aux peuples d'atteindre cet objectif en veillant à ce qu'ils puissent vivre en sécurité, bénéficient de lois justes et efficaces, participent à l'élaboration des décisions politiques, mènent une vie décente et assurent leur bien-être.

anti-terroriste risque d'entraîner des effets négatifs, sauf si les avantages et services qui ont été fournis sont intégrés dans une stratégie et une approche basées sur la consolidation de la paix.

Par ailleurs, le Mali compte de nombreux intérêts extérieurs, parmi lesquels les réseaux de contrebande de drogue qui opèrent en parallèle ou en collaboration avec les différents groupes jihadistes. Les pays voisins du Mali représentent aussi des acteurs importants, notamment l'Algérie, qui a longtemps accepté que l'AQMI exerce ses activités à ses frontières, en fournissant un ennemi extérieur qui justifie le pouvoir militaire continu de ce pays.

Le rôle de la communauté internationale mérite également que l'on s'y intéresse. Tout d'abord, le manque de gouvernance du Mali a été négligé par la communauté

nord du Mali, ont sans doute défini les priorités des interventions extérieures.

UNE APPROCHE BASÉE SUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

En prenant en compte la situation et les défis soulignés ci-dessus, il est essentiel que les étrangers qui interviennent au Mali, et plus largement dans la région, intègrent l'objectif de la consolidation de la paix dans leur analyse et leurs programmes. Les interventions précédentes au Mali ont échoué, précisément parce qu'elles n'ont pas suffisamment pris en considération les consultations nationales. Elles ont également dénaturé le tissu social dans le Nord, minimisé les différences socio-économiques et sous-estimé les systèmes de gouvernance problématiques dans le Nord et à Bamako. Une approche basée sur la consolidation de la paix au Mali impliquerait :

- de parvenir à une analyse et une compréhension approfondies de tous les acteurs concernés par ces questions et un dialogue entre eux ;
- de déterminer la manière d'encourager le progrès pour que le Mali devienne un pays plus intégré, inclusif, pacifique et bien gouverné, tout en sachant que cela nécessitera du temps et qu'il existe des tensions entre cet objectif et celui de la sécurité intérieure ;
- de reconnaître que ce sont fondamentalement des questions maliennes qui ne peuvent être résolues par des étrangers. Mais étant donné que les étrangers, dont la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la France, l'Occident et potentiellement l'ONU sont déjà impliqués et continueront de l'être, les intervenants extérieurs doivent trouver un moyen de résoudre ces tensions et de contribuer à la paix du Mali.

En outre, les mesures incitatives sont cruciales. Si les précédents accords de

paix touaregs ont suffi à faire cesser les combats, ils se sont avérés non viables pour établir une paix réelle. Cela peut être dû en partie au fait que, dans le passé, les accords entre les Touaregs et Bamako ont exclu les jeunes Touaregs, les femmes, d'autres groupes ethniques du nord et ceux ne faisant pas partie de l'élite de Bamako. À cet égard, le Mali nous pose cette question centrale de savoir à quel moment on peut estimer qu'un accord politique est en fait assez inclusif.

Les négociations nécessaires pour bâtir une paix durable devront être menées auprès d'une élite plus dynamique et prête au changement. Elles doivent inciter les dirigeants à atteindre une paix plus durable, en les attirant vers une meilleure gouvernance des « espaces non gouvernés » et continuer à se développer. Historiquement, ces négociations avec l'élite ont eu tendance à devenir le nouveau statu quo et à encourager les réseaux clientélistes qui ébranlent la démocratisation. Les acteurs extérieurs (en particulier ceux bénéficiant d'une légitimité régionale plutôt que ceux de l'Occident) ont donc probablement à jouer un rôle de facilitateur à long terme afin de tenter de garantir que des nouvelles négociations au Mali évoluent de manière plus démocratique.

Un certain processus de dialogue national semble nécessaire pour discuter et débattre de la nature de la nation/État du Mali, mais aussi pour étudier le sens de la citoyenneté

en termes pratiques. Ce dialogue ne devrait pas se limiter à discuter de la ou des rébellion(s) touarègue(s), ni de la relation entre les Touaregs et le reste du Mali. Il pourrait servir à identifier et à débattre de tout un éventail de questions cruciales qui doivent être abordées pour faire du Mali un pays pacifique et démocratique. Dans une perspective de consolidation de la paix, ces questions pourraient inclure :

- la relation entre l'État et l'ensemble de la population malienne ;
- la façon de maintenir une société civile dynamique, tout en renforçant l'État ;
- la relation entre le gouvernement et le nord du pays ;
- le concept de « gouvernance alternative » ;
- les intérêts et objets de grief de tous les groupes du Nord (et pas seulement des Touaregs) ;
- la nature de l'Islam au Mali ;
- l'interrelation entre les groupes ethniques qui ont été affectés par des actes lors de conflits récents.

Un tel dialogue devrait être mené par les Maliens, mais peut être soutenu au niveau international (par exemple par la CEDEAO ou l'ONU). Il pourrait impliquer un large regroupement de personnes influentes des quatre coins du Mali (c'est-à-dire faire oublier la fracture nord-sud) et serait conçu de sorte à favoriser une conversation franche et honnête sur la façon de renforcer la capacité de développement du pays, de manière paisible et inclusive. Ce dialogue

permettrait aussi d'apporter une nouvelle vision commune du développement pacifique et démocratique.

L'objectif de ce document ne se limite pas à imposer la forme et la participation exactes de ce dialogue, mais il pourrait faciliter la tenue d'une série de réunions - formelles et moins formelles - qui se dérouleraient dans différentes parties du pays sur une période de peut-être deux ans. Un tel dialogue national pourrait s'appuyer sur la longue tradition pour les négociations du Mali et le fort dynamisme de sa société civile. En d'autres termes, le fait que le Mali bénéficie d'une société forte, mais d'un État faible, doit être exploré et évoqué de manière constructive. Les structures de la gouvernance en place dans le Nord - aussi informelles qu'elles puissent être - doivent être prises en compte. De plus, leur transformation ou évolution devrait sûrement se trouver au cœur d'une stratégie basée sur la consolidation de la paix au Mali.

Une future intervention extérieure au Mali devra faire face à des dilemmes cruciaux qui n'ont pour l'instant jamais été résolus. Il faut notamment se demander comment encourager au mieux une bonne gouvernance et un développement inclusif. Il sera important de maintenir un rôle aux acteurs externes qui n'encourage ni ne favorise involontairement les réseaux illicites. Les précédentes missions de maintien de la paix pourront témoigner de la difficulté de cette opération.

Toute stratégie d'intervention doit donc reposer sur une analyse approfondie de l'implication de certains membres de l'élite politique dans l'économie illicite et être surveillée en permanence en se référant à cette analyse, ce qui en échange continue de permettre à des groupes comme l'AQMI de se consolider et de s'enrichir.

Il pourrait être utile d'effectuer un examen objectif de l'intervention occidentale au Mali durant ces deux dernières décennies, depuis la fin de la dictature de Moussa Traoré, en explorant à quel degré cette dernière a favorisé ou ébranlé les progrès démocratiques et la paix dans le Nord. On pourrait aussi utiliser



Des réfugiés cherchent de l'eau. Niger, juillet 2012 © Sean Smith

comme référence les dernières normes en matière de consolidation de la paix et de développement du renforcement de l'État du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cela permettrait d'identifier les pratiques à conserver ou à rejeter lors de la phase suivante.

Une approche basée sur la consolidation de la paix impliquera également de tenir compte de la dimension régionale, d'autant plus que le Mali a porté au premier plan les conséquences régionales du changement de l'espace géopolitique suite au Printemps arabe. Depuis la guerre civile au Liberia (1999-2003), le terme « régionalisme » est à la mode et a été utilisé en réponse aux défis liés à la sécurité en Afrique de l'Ouest. En raison notamment de l'incapacité de l'ONU à s'engager dans toutes les crises du continent africain, une plus grande confiance a été accordée à la CEDEAO. Toutefois, la CEDEAO n'a pas été en mesure de résoudre la crise au Mali, en dépit de sa planification, tandis qu'une intervention militaire de la CEDEAO a été rejetée par le Conseil de sécurité des Nations unies (l'ONU estimait que la CEDEAO ne serait pas capable de relever le défi du vaste territoire du Mali). L'avenir de l'architecture de la sécurité régionale devra donc être examiné.

Parallèlement, il faut accorder une

attention particulière à l'applicabilité ou non au Mali de l'approche de stabilisation promue ces dernières années par de nombreux bailleurs de fonds occidentaux. Cette approche a pour objectif d'intégrer la consolidation de la paix, le renforcement de l'État, la réforme du secteur de la sécurité (SSR), la contre-insurrection, la protection civile, le développement et les questions humanitaires pour maximiser la vitesse d'impact. Mais ce type d'approche a peu de chances d'être applicable au Mali si l'on ne s'intéresse pas à la nature de la crise de ce pays et à ses connotations historiques.

La crise au Mali est profonde et doit être traitée comme telle. Elle ne peut être résolue par des solutions démocratiques de fortune mais par l'intermédiaire d'une approche à long terme et reposant sur la patience. L'adoption d'une approche basée sur la consolidation de la paix au Mali peut fournir certains éléments de réponse. Cela impliquerait de reconnaître et d'analyser la façon dont l'« espace non gouverné » est en fait gouverné. Toute intervention devra reposer sur la réalité du Mali, à savoir une société forte mais un État faible incluant un éventail de structures informelles de gouvernance qui doivent être comprises et prises en compte. L'échec du gouvernement formel au Mali se situe au cœur de la

crise actuelle – une situation qui a peu de chances d'évoluer dans un avenir prévisible ou d'être résolue au moyen d'efforts de stabilisation transitionnelle.

Par ailleurs, les efforts précédents de stabilisation au Mali, notamment la SSR, n'ont pas franchement été couronnés de succès. Cela démontre la nécessité de revoir radicalement la SSR, voire la lutte anti-terroriste, en abandonnant l'idée d'une approche exclusivement militaire.

En raison de la trajectoire et des implications régionales de la crise au Mali, une approche basée sur la consolidation de la paix dans le pays doit être liée à des approches plus larges dans ce domaine, au Sahel. À ce stade, la principale approche sahélienne s'exprime en termes de lutte contre le terrorisme, de sécurité et de coopération militaire. Mais au-delà, elle pourrait, par exemple, reposer sur une approche régionale de la consolidation de la paix qui tient compte des (véritables) liens économiques, ethniques, historiques et culturels entre les différents pays. Le rôle que joue l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) dans Afrique de l'Est pour faciliter la coopération sur les questions socio-économiques et la consolidation de la paix pourrait être pris en compte à cet égard.

ALLER DE L'AVANT

Les efforts de consolidation de la paix au Mali devraient être menés par la population malienne, s'appuyer sur la tradition de négociation malienne et regarder au-delà de la tenue d'élections rapides et de la réalisation d'une feuille de route démocratique.

Une approche basée sur la consolidation de la paix devrait également tenir compte de la nécessité d'une sécurité intérieure dans un cadre plus large. Si, bien sûr, il est très difficile de concilier la nécessité d'une sécurité intérieure des pays occidentaux avec les besoins d'une sécurité humaine au Mali, et plus largement au Sahel, cela s'avère indispensable pour l'Occident. Il est impératif de mettre en place une stratégie de consolidation de la paix à long terme qui outrepassse les troupes, les besoins de stabilisation immédiate, la SSR, la lutte contre le terrorisme et les projets de développement offrant des solutions provisoires. Se concentrer uniquement sur l'aspect de la lutte contre le terrorisme ne sera pas bénéfique qu'aux groupes comme l'AQMI et le MUJAO en termes de recrutement, tandis que la population malienne risque de souffrir d'une telle campagne. Cette dernière encourage également le récit « militant » (comme cela a été le cas en Irak et en Afghanistan).

Toutefois, si la lutte contre le terrorisme, la stabilisation et la SSR ont des chances de faire partie de la boîte à outils globale utilisée au Mali pendant encore un certain temps, il est nécessaire de réfléchir aux moyens de rendre ces outils plus sensibles aux conflits, c'est-à-dire de faire en sorte qu'ils reflètent mieux le contexte dans lequel ils sont mis en œuvre ainsi que l'interaction entre l'intervention et le contexte, et ce, afin de maximiser les impacts positifs en proscrivant ceux qui sont négatifs.

Dans le cadre d'une approche basée sur la consolidation de la paix, il faudra également identifier des mesures incitatives pour entraîner les groupes criminels et les « gouverneurs alternatifs » vers un processus de consolidation de la paix. Les intervenants extérieurs devront davantage s'interroger sur l'existence d'un « dividende de la paix » capable de convaincre ces acteurs et se demander à quoi cette paix pourrait ressembler. La tâche est ardue mais, comme les événements au Mali l'ont démontré, elle s'avère nécessaire.

International Alert aide les populations à trouver des solutions pacifiques aux conflits.

Nous sommes l'une des plus importantes organisations de consolidation de la paix au monde et nous bénéficions de près de 30 ans d'expérience dans ce domaine.

Nous travaillons avec les populations locales du monde entier et les aidons à bâtir la paix. Nous conseillons également les gouvernements, les organisations et les entreprises sur la façon dont leurs politiques et activités peuvent soutenir la paix.

Nous nous concentrons sur les questions qui affectent la paix, dont le changement climatique, l'économie, le genre et la gouvernance ainsi que le rôle des entreprises et des organisations internationales dans les régions à haut risque.

International Alert.

346 Clapham Road, London SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800, Fax +44 (0)20 7627 6900

general@international-alert.org

www.international-alert.org

 @intalert  /InternationalAlert

ISBN: 978-1-909578-17-3