GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 22 décembre 2015

TISSERON Antonin. *Mali : quels chantiers, quelles avancées ?,* Note d'Analyse du GRIP, 22 décembre 2015, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1901

NOTE D'ANALYSE

Mali : quels chantiers, quelles avancées ?

Par **Antonin Tisseron**

22 décembre 2015

Résumé

Vendredi 20 novembre, des hommes armés attaquaient l'hôtel Radisson Blu à Bamako. Revendiqué successivement par Al-Mourabitoune et Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), puis par le Front de libération du Macina en coopération avec Ansar Eddine, cet attentat fait directement écho à l'évolution des groupes djihadistes et de leurs modes d'action depuis plusieurs mois. Par-delà toutefois cette actualité et les seules problématiques sécuritaires, cette note revient sur la situation générale dans le pays et les avancées réalisées depuis l'élection d'Ibrahim Boubacar Keita à la tête de l'État malien en août 2013. Plus précisément, outre la mise en œuvre de l'accord de paix signé en juin 2015, quatre chantiers sont abordés : la sécurité, le développement, les fractures internes et l'État.

_____

Abstract

Mali: progress and challenges

On Friday 20 November, the Radisson Blu of Bamako was attacked by armed men. After being claimed by Al Mourabitoune and Al-Qaeda of the Islamic Maghreb (AQIM), and then by the Macina Liberation Front in collaboration with Ansar Dine, the attack reflects the recent changes that have been seen within jihadist groups and their modes of action. However, apart from this attack and Mali's security issues, this note also analyses the country's overall situation and the progress that have been made since the election of Ibrahim Boubacar Keita as Mali's head of state in August 2013. More specifically, besides the implementation of the peace agreement signed in June 2015, the note addresses four issues: security, development, internal fractures and the State.

Introduction

Le 22 octobre 2015 s'ouvrait la conférence internationale pour la relance économique et le développement du Mali « Bâtir un Mali émergent ». Cette conférence, qui s'inscrivait dans la continuité du processus de Bruxelles initié en mai 2013, répondait à plusieurs objectifs : présenter les projets élaborés et la stratégie de développement pour les régions du nord, renforcer le dialogue entre les différents acteurs internationaux et avec les autorités maliennes, réaffirmer l'engagement des bailleurs du Mali quatre mois après la signature d'un accord de paix sous la médiation algérienne, et présenter un état des lieux des moyens, partenariats et financements nécessaires à moyen et long termes pour le développement du pays. Presque trois ans après le déclenchement de l'opération militaire française Serval, plus de deux ans après l'élection d'Ibrahim Boubacar Keïta à la tête du Mali et le déploiement d'une force militaire internationale sous mandat des Nations unies, le processus de sortie de crise poursuit donc son chemin. Mais justement, où en est-on ? Quelles sont les réalisations qui ont déjà été menées ? Quel bilan – provisoire – peut-on dresser, aussi bien concernant les avancées de l'accord de paix depuis sa signature qu'en matière de renforcement de la sécurité, de développement, de réduction des fractures internes et de capacité de l'État malien à répondre à ces enjeux ?

1. L'accord d'Alger : de lentes avancées

Après huit mois et cinq rounds de négociations, la mobilisation de plusieurs États et organisations internationales, l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali était finalisé le 1er mars 2015. En dépit d'une forte implication internationale, le projet est cependant seulement paraphé par le gouvernement malien et la Plateforme, coalition de différents groupes pro-gouvernementaux[1]. La Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA)[2], qui regroupe des mouvements autonomistes, demande en effet l'examen d'une liste d'observations préalables puis annonce, le 10 avril, refuser de parapher le texte « *dans sa forme actuelle* ». Le 15 mai, lors de la cérémonie officielle de signature, seuls le gouvernement, la Plateforme et des représentants de deux entités de la Coordination, la CPA et la CMFPR-II, signent l'accord de paix. Les autres mouvements de la Coordination, qui l'ont paraphé la veille, le refusent, arguant à la fois du risque de voir arrêter des signataires et du non-respect du cessez-le-feu par le GATIA et le MAA-plateforme à Ménaka. Après l'annonce de retrait immédiat de la Plateforme de la ville le 18 juin et la levée, le lendemain, des mandats d'arrêt contre quinze dirigeants de la CMA, la Coordination signe à son tour le texte le 20 juin, après plusieurs mois d'atermoiements et sous une forte pression internationale.

1. Les membres de la Plateforme sont alors la Coordination des mouvements et des fronts patriotiques de résistance I (CMFPR-I), une faction de la Coalition du peuple de l'Azawad (CPA), une faction du Mouvement arabe de l'Azawad (MAA) et le Groupe d'autodéfense touareg imghad et alliés (GATIA) (*Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, Conseil de sécurité des Nations unies, S/2015/426, 11 juin 2015).
2. Il s'agit du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA), du Haut Conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA), d'une faction du Mouvement arabe de l'Azawad (MAA), de la CMFPR-II et d'une faction de la CPA (*ibid.*).

Si la signature a été laborieuse, il en est de même des premiers mois de mise en œuvre. En août, des affrontements éclatent entre des combattants du GATIA et de la CMA à Anéfis, avec des enjeux relatifs au contrôle des ressources liées aux trafics – notamment de drogue –, avant de se déplacer plus au nord au début du mois de septembre. Depuis, un pacte d'honneur a été signé dans cette dernière localité mi-octobre après trois semaines d'échanges[3], permettant une avancée des débats au sein du Comité de suivi de l'accord (CSA), dans le domaine sécuritaire notamment. Ainsi, la première patrouille mixte, dont la mise en place avait été annoncée fin octobre, a été organisée dans la nuit du 17 au 18 novembre, rassemblant des soldats maliens et des combattants de la CMA et de la Plateforme entre Gao et la frontière algérienne[4]. De même, début décembre, la MINUSMA[5] annonçait le début de la construction des premiers sites pour le cantonnement des combattants de la Coordination et de la Plateforme. Deux groupes non signataires[6], les signataires du 15 mai membres de la CMA et des groupes de la Plateforme s'estimant lésés dans l'attribution des sièges au sein du CSA ont toutefois formé, mi-août 2015, la Compis 15[7]. Avec une revendication : avoir une représentativité dans les institutions issues de l'accord de paix... Ce faisant, ils rappellent à la fois l'extrême fragmentation de la société dans le Nord-Mali et les enjeux relatifs à la captation de ressources inhérents à un accord plaçant au centre des négociations les élites politico-militaires nordistes[8].

Une autre difficulté renvoie aux divergences de conceptions sur l'application de l'accord de paix. « *D'un côté, la plupart des mouvements politico-militaires et des membres de la médiation comme l'Algérie estiment que le CSA doit jouer un rôle central [...]. Pour le gouvernement et d'autres membres de la médiation comme l'Union européenne, l'État malien doit assumer pleinement sa souveraineté et [...] la mise en application de l'accord. Ils arguent que le CSA se réunit trop épisodiquement pour avoir les moyens de ses ambitions et que l'accord stipule explicitement dans son article 4 que les institutions de l'État prendront les dispositions requises pour l'adoption des mesures réglementaires*. »[9]

AQMI : Al-Qaïda au Maghreb islamique

CMA : Coordination des mouvements de l'Azawad

Compis 15 : Coordination des mouvements prônant l'exclusivité et signataires de l'accord du 15 mai 2015

CSA : Comité de suivi de l'accord

GATIA : Groupe d'autodéfense touareg Imghad et alliés

MAA : Mouvement arabe de l'Azawad

MINUSMA : Mission des Nations unies pour la stabilisation au Mali

3. Voir sur le pacte d'Anéfis : International Crisis Group, « Mali : la paix venue d'en bas », *Briefing Afrique*, n° 115, 14 décembre 2015.
4. Boubacar Diarra, « Patrouilles mixtes FAMAs-CMA-Plateforme : Une avancée majeure dans le processus de réconciliation nationale ? », *Tjikan* (Mali), 20 novembre 2015.
5. Il s'agit de la mission des Nations unies au Mali. Lancée le 25 avril 2013, elle comptait en mars 2015 : 9 142 militaires, 1 178 policiers et 1 180 civils.
6. Le premier est le Front populaire de l'Azawad (FPA), dissidence du MNLA. Le second est le Mouvement patriotique pour le salut du peuple de l'Azawad (MPSA), dissidence de la Plateforme.
7. « Mohamed Attaïb Sidibé, président du mouvement d'autodéfense Ganda Izo et porte-parole de Compis 15 "On ne peut pas signer un accord et après reprendre les armes pour tuer des hommes, causer des dégâts, torpiller le processus de paix" », *Le Matin* (Bamako), 3 septembre 2015.
8. Cette recherche de bénéfices n'est en rien nouvelle. À l'issue de la rébellion du début des années 1990, des personnes n'ayant pas combattu étaient présentes sur les listes d'anciens combattants, ces dernières ayant été établies « *par les anciens chefs de mouvement en étroite collaboration avec les chefs de fraction et autres leaders politiques locaux* » (Charles Grémont, « Ancrage au sol et (nouvelles) mobilités dans l'espace saharo-sahélien : des expériences similaires et compatibles », *L'Année du Maghreb*, VII, 2011, p. 177-189, p. 186).
9. International Crisis Group, *art. cit.*, p. 13-14.

Dans cette perspective, par un décret daté du 27 juillet 2015, l'État a mis en place un comité national de coordination de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali. Cependant, l'efficacité de ce dernier est limitée par sa capacité à faire consensus : composé de membres du gouvernement et de représentants des institutions maliennes de la société civile, il ne réserve en effet aucune place de droit aux autres parties signataires. Quant au projet de gouvernement d'union nationale, évoqué durant l'été 2015, il doit encore être de nouveau discuté[10].

2. Quatre chantiers majeurs

Si l'accord d'Alger mobilise les attentions et a été ces derniers mois au centre des préoccupations, l'avenir du Mali repose sur plusieurs chantiers auxquels font face les autorités maliennes et leurs partenaires. L'amélioration de la sécurité, le développement, la réduction des fractures internes constituent autant de défis qui s'enchevêtrent mais renvoient tous à l'État malien et à ses représentants, à leur capacité à répondre aux attentes des populations et à redonner une légitimité à leur action.

2.1. Renforcer la sécurité

En dépit de l'intervention française et du déploiement de la MINUSMA, les groupes djihadistes n'ont pas cessé leurs actions. Depuis plusieurs mois, elles se sont même étendues hors du Nord-Mali, témoignant d'une volonté d'essaimer, d'obtenir un fort écho médiatique et de multiplier les « fronts ». En mars, l'attaque du restaurant La Terrasse, à Bamako, était revendiquée par Al Mourabitoune, groupe dirigé par l'algérien Mokhtar Belmokhtar, qui aurait depuis réintégré AQMI[11]. Quelques mois plus tard, la katiba Khalid Ibn Walid d'Ansar Eddine, avec à sa tête Souleymane Keïta, organisait une attaque dans un village proche de la frontière mauritanienne (région de Koulikoro) suivie par la brève occupation d'une localité près de la frontière ivoirienne (région de Sikasso), tandis que début septembre 2015 les autorités ivoiriennes arrêtaient sept présumés djihadistes maliens et les extradaient[12]. Surtout, un nouveau groupe faisait son apparition dans le centre du Mali, le Front de libération du Macina. Dirigé par un Peul, Amadou Koufa, il s'agit d'un mouvement estimé à 170 combattants dont une grande majorité de jeunes Peuls, prêchant une conception rigoriste de l'islam et soupçonnés d'être à l'origine de l'attaque contre le mausolée de Sheykou Amadou Bari, le fondateur de l'empire peul du Macina, en avril dernier.

10. *Ibid.*

11. « L'émir d'AQMI annonce le ralliement de Mokhtar Belmokhtar », *RFI*, 4 décembre 2015. Mokhtar Belmokhtar a quitté AQMI en décembre 2012, en créant les Signataires par le sang.

12. Les combattants de ce groupe ne viennent pas tous du septentrion malien mais du sud du Mali et de pays voisins. Souleymane Keïta est né au Mali, à Kangaba, à 50 km de la frontière guinéenne, et il aurait fait la connaissance d'Iyad Ag Ghaly, le chef d'Ansar Eddine, au milieu des années 2000. À noter que la Mauritanie et la Côte d'Ivoire ont été menacées d'actions sur leur territoire. Voir la revue de presse de Hubert Ledoux, « Terrorisme : entre essaimage et infestation ! », 4 décembre 2015.

Dans ce contexte, les militaires français de Barkhane présents au Mali (env. 1 000 hommes) poursuivent leurs actions afin de maintenir une pression sur les groupes djihadistes, tandis que la mission européenne EUTM Mali achevait, le 10 décembre dernier, la formation d'un septième Groupement tactique interarmes (GTIA) malien, ce dernier ayant la particularité de comporter une unité de gendarmes[13]. Plusieurs unités maliennes sont d'ailleurs engagées en opération. Ainsi, en septembre 2015, l'armée malienne annonçait l'arrestation de cinq djihadistes dont trois – originaires du sud du pays – considérés comme appartenant au Front de libération du Macina. Un mois plus tard, des soldats maliens, appuyés par leurs partenaires étrangers, lançaient une vaste opération dans le delta central entre les frontières avec la Mauritanie et le Burkina Faso et arrêtaient le financier présumé du groupe. À l'échelle régionale également, la signature d'une charte de coopération militaire entre les cinq États membres du G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso)[14] et la tenue d'un sommet, le 20 novembre à N'Djamena en présence de représentants de l'Union européenne, témoignent d'une volonté de développer les échanges et les synergies entre partenaires dans les domaines de la sécurité.

Il reste toutefois encore beaucoup à faire, alors que le renforcement de la sécurité est considéré comme la première priorité pour les Maliens[15]. Certes, début 2015, une loi d'orientation et de programme militaire était votée – une première dans le pays –, prévoyant une augmentation des effectifs[16], un renforcement de la condition des militaires à travers notamment l'instauration d'une prime de qualification pour les sous-officiers, et le financement d'équipements. De même, plusieurs cellules terroristes ont été démantelées par les services maliens. Mais les défis restent nombreux. Une partie du réseau tissé par la Direction générale de la sécurité d'État s'est disloquée lors de la crise politico-militaire de 2012[17]. Le népotisme n'a pas disparu au sein des forces armées, affectant la qualité de l'encadrement et la motivation des soldats[18]. Le niveau général reste bas, comme le rappelle la mise en place, par les unités françaises dans le pays, de séances d'instruction en matière de secourisme, de respect des règles de sécurité, de tir

13. « Formation particulière au centre de l'EUTM à Koulikoro : La gendarmerie », site de la mission EUTM Mali, 11 décembre 2015.

14. Voir Antonin Tisseron, « G5 Sahel : une simple organisation de plus ? », Éclairage du *GRIP*, 23 mars 2015.

15. Selon l'enquête n° 6 « Mali-Mètre » de la Friedrich Ebert Stiftung, qui s'est déroulée du 18 au 25 mai 2015 (district de Bamako et capitales régionales excepté Kidal), 71,7 % des sondés considèrent que l'insécurité est le principal défi auquel le gouvernement doit faire face.

16. L'ambition est de porter les effectifs des forces armées de 10 000 à 20 000 hommes en cinq ans... mais dans la perspective d'une intégration de combattants des groupes armés. De là deux questions. Quel va être le poids des réintégrés et des autres recrutements ? Quel sera l'effet des réintégrations (article 20 de l'accord d'Alger) sur la motivation des militaires maliens et la capacité plus générale des forces armées maliennes à sécuriser le nord ? D'une part, celles passées ont généré des frustrations exacerbées par les défections ayant eu lieu à la faveur de la crise de 2012. D'autre part, les réintégrations génèrent le risque, en fonction de la façon dont elles sont menées et des arbitrages, de favoriser une privatisation de la sécurité par les groupes ayant intégré les forces armées, ces derniers poursuivant leur contrôle sur les territoires entre leurs mains avant le processus de démobilisation.

17. Benjamin Roger, « Mali : faire beaucoup avec peu pour lutter contre le terrorisme », *Jeune Afrique*, 23 septembre 2015.

18. Entretien, expert international, Bamako, mars 2015.

au combat, de mise en œuvre d'un point de contrôle (*checkpoint*), de topographie et de réaction en cas d'embuscade[19]. Enfin, de vastes zones échappent à tout contrôle. « *À part les localités de Gao et de Tombouctou, il n'y a pas véritablement de forces de sécurité* », rappelait le ministre de la Sécurité intérieure à propos des régions du nord[20]. Et bien que cette affirmation doive être nuancée – des soldats de la MINUSMA sont déployés et des opérations militaires ont régulièrement lieu, par exemple pour trouver des caches d'armes –, la faiblesse des déploiements hors des principales villes alimente les règlements de compte, le banditisme et les conflits intra et intercommunautaires.

2.2. Développer le pays

Un deuxième enjeu renvoie au développement. Conformément à l'article 36 de l'accord d'Alger, une Mission d'évaluation conjointe au Nord du Mali (MIEC/Nord-Mali) a été lancée « *afin de procéder à l'identification des besoins en matière de relèvement rapide, de réduction de la pauvreté et de développement* ». Une version provisoire de ses travaux, présentée à Paris le 22 octobre 2015[21], distingue trois composantes : le renforcement de la paix, de la résilience sociale et de la gouvernance (278 milliards de CFA, soit environ 420 millions d'euros) ; le rétablissement et le développement des services sociaux (642 milliards de CFA, soit environ 980 millions d'euros) ; la promotion de la reprise économique, de l'emploi et des infrastructures (1 436 milliards de CFA, soit 2,18 milliards d'euros). À travers ces trois composantes, chacune déclinée à horizon 1 an, 2 ans et 3-6 ans, les auteurs du document témoignent d'une volonté de prendre en compte les spécificités de chaque région, d'associer les demandes des autorités en matière d'infrastructures et les attentes des populations dans le domaine des services sociaux, de prendre en compte l'agriculture et la nécessité de développer un tissu économique local[22].

Ceci étant, par-delà ces annonces et projets, comme le rappelaient en 2014 les auteurs d'une étude sur le développement dans le Nord-Mali entre 1992 et 2012, « *il ne s'agit pas seulement de reconstruire ce qui a été détruit mais de revoir complètement l'approche du développement dans ces régions qui sont dans une situation quasi permanente de post-*

19. « Barkhane : formation des forces armées maliennes », ministère de la Défense français, 14 décembre 2015.

20. « Terrorisme : le ministre de la Sécurité annonce "de nouvelles dispositions" », *Studio Tamani*, 18 novembre 2015.

21. Des projets sont déjà menés en dehors du cadre de l'accord d'Alger. Le 6 juillet 2015, l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) a ainsi accueilli la cérémonie de signature de la convention de financement du projet « Sécurité et développement au nord du Mali », d'une valeur de 656 millions de CFA (environ 1 million d'euros), financé à 25 % par l'ANICT et à 75 % par l'Agence française de développement (AFD) afin de réaliser plusieurs projets dans la région de Kidal. À noter que cette convention prend le relais des opérations financées en 2014 par le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Mali (Oumar Diamoye, « Signature de convention ANICT/AFD : Le vent de la reconstruction souffle sur Kidal », *L'Aube*, 9 juillet 2015).

22. L'économie malienne est fortement dépendante des financements concessionnels extérieurs bilatéraux et multilatéraux, qui représentaient en 2013 86 % du total des flux financiers extérieurs dans le pays, avec une augmentation constante depuis 2000 – mise à part la parenthèse de 2012 – et une moyenne plus élevée que dans l'ensemble des PMA (pays les moins avancés).

conflit ou de reconstruction où l'urgence prime sur les stratégies à long terme »[23]. Plus précisément, deux enjeux peuvent être distingués.

Les études sur les résultats de l'aide depuis deux décennies ont en effet identifié un ensemble de facteurs à l'origine d'une efficacité limitée des programmes mis en œuvre pour les trois régions du nord à la suite de la signature du Pacte national de 1992 : politiques de saupoudrage des bailleurs ; absence d'études locales préalables et inadaptation de certains programmes au terrain économique local ; promesses non tenues engendrant localement des frustrations, un sentiment de démotivation générale, une défiance à l'égard des annonces, des élites maliennes et des bailleurs[24] ; corruption généralisée[25] ; faiblesse du secteur privé et de l'emploi des jeunes, avec des projets insistant sur la dimension sociale et la réduction de la pauvreté au détriment du développement d'activités générant des revenus ; faiblesse des décaissements ; manque d'infrastructures (placées au centre des programmes actuels, avec 940 milliards de CFA – 1,43 milliard d'euros –, soit 65,5 % de la troisième composante) ; effets pervers d'un afflux d'argent ayant nourri des stratégies locales de captation suivant des logiques de court terme...

En matière de décentralisation, le passé récent est également riche d'enseignements sur les écueils qu'il convient d'éviter. « *Au lendemain des élections de 1999, le démarrage des communes est [...] des plus difficiles, tant le vide laissé par l'administration est grand. Les premiers élus se retrouvent sans ressources, sans personnel, sans même parfois, de mairie pour siéger ! Il leur faut attendre deux années pour bénéficier d'un appui technique de la part de l'État*. »[26] Dans ce contexte, la décentralisation a contribué à affaiblir l'État en s'instituant dans un rapport de force avec lui, dont la toile de fond était le souci des partis de « *marquer des points sur l'échiquier électoral* »[27] plutôt que de former des élus expérimentés et compétents. Certes, toutes les communes n'étaient pas confrontées à la veille de la révolte de 2012 à une absence de cadres et à de grandes difficultés en matière de gestion. Mais la précédente réforme territoriale rappelle que la décentralisation est en soi porteuse de risques et peut provoquer le délitement de l'administration au niveau local si elle est mal menée par l'ensemble des acteurs impliqués, et par voie de conséquences nourrir la méfiance à l'égard de tout ce que représente un pouvoir central pourtant seul capable, en s'appuyant sur les pays voisins et sur ses partenaires, de garantir la sécurité du pays et de renforcer l'unité nationale.

---

23. Gwenola Possémé-Rageau (coord.), *Régions du Nord-Mali : les « mal aidées » du développement ? Bilan de vingt années (1992-2012) d'appui technique, institutionnel et financier dans les trois régions du Nord-Mali (Tombouctou, Gao et Kidal)*, Centre for Humanitarian Dialogue, mai 2014, p. 10. Sur ce thème, voir également le livre de Serge Michailof, *Africanistan*, Paris, Fayard, 2015, ainsi que *Notre maison brûle au Sud* (avec Alexis Bonnel, Paris, Fayard, 2010).

24. Ibrahim Ag Youssouf *et al.*, *Étude sur les stratégies de développement économique et social des régions nord du Mali (Tombouctou, Gao, Kidal)*, République du Mali, étude menée dans le cadre du PSPSDN, 2012, p. 34-35.

25. Voir Georges Berghezan, « La corruption, au cœur de l'effondrement de l'État malien », dans Bérangère Rouppert (dir.), *Sahel. Éclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, GRIP, 2013, p. 41-60.

26. Stéphanie Lima, « Un État faible, des territoires en devenir », dans Patrick Gonin *et al.* (dir.), *La tragédie malienne*, Paris, Vendémiaire, 2013, p. 93-111, p. 107.

27. *Ibid.*, p. 109.

Un corollaire du développement est d'ailleurs le renforcement du secteur éducatif, domaine dans lequel il reste énormément à faire dans un contexte marqué par une forte démographie. En dépit de progrès quantitatifs en matière de scolarisation, la qualité des enseignements est très basse dans l'ensemble du pays. Bien que les dépenses publiques en éducation soient supérieures à la moyenne africaine, en raison de la politique volontariste de massification dans le cadre du Plan décennal de développement de l'éducation (PRODEC), les résultats restent extrêmement faibles et même baissent, avec des élèves qui n'apprennent pas à l'école élémentaire comme le montrent les résultats du Programme d'évaluation des apprentissages scolaires par la société civile au Mali (Beekunko)[28]. Un chiffre reflète l'ampleur des défis : 18 % des candidats ont obtenu le baccalauréat en 2015. Résultat, les structures scolaires n'apportent ni compétences, ni qualifications. Le chômage atteint 85,3 % chez les diplômés universitaires maliens, comparé à 34,2 % en Afrique du Sud, 29 % en Tunisie, ou encore moins de 10 % au Sénégal[29]. De même, alors que les jeunes se soumettent de moins en moins à la hiérarchie des classes d'âge et au contrôle social, générant des tensions entre jeunes et aînés, l'école est aujourd'hui considérée comme contribuant à l'affaiblissement des valeurs traditionnelles, du fait d'une inadéquation entre les programmes et les valeurs de la société[30]. Nombre d'enfants sont ainsi placés hors du secteur public : dans des medersas et des écoles franco-arabes, qui pratiquent théoriquement les méthodes pédagogiques et les programmes officiels (mais sans contrôle réel), ou dans des écoles coraniques qui ont pris le relais d'un enseignement public déficient dans plusieurs localités. « *De nos jours, plus de 100 000 apprenants de différents âges, fréquentent les écoles coraniques au Mali*, écrivaient les auteurs d'une étude publiée en mars 2015 sur les obstacles à la paix au Mali. *[...] Elles sont estimées à 3 658 à l'échelle nationale, ce qui correspond à 47 % du nombre des écoles du 1er cycle de l'enseignement fondamental [...] avec des taux plus importants ou très proches de ceux des écoles fondamentales dans certaines localités, notamment dans les régions de Mopti et Ségou, où les taux sont respectivement de 116 % et 70,4 %.* »[31]

2.3. Réduire les fractures internes

Ces derniers mois, plusieurs initiatives ont été menées afin de tenter de réduire les fractures internes, dépassant la mise en place de la Commission vérité, justice et réconciliation, dont la liste des membres a été rendue publique le 14 octobre 2015 (soit près d'un an et demi après l'officialisation de cette institution en mars 2014) et a suscité des critiques de la part des organisations de défense des droits de l'homme concernant la représentation des victimes. Au nombre de ces initiatives : rencontres inter et intracommunautaires ; échange de prisonniers ; caravane de la paix Azalaï sillonnant les régions de Tombouctou et de Gao sous la conduite du ministre de la Réconciliation

28. Les évaluations sont disponibles sur le site de l'Œuvre malienne d'aide à l'enfance du Sahel.

29. Sur la crise de l'enseignement supérieur au Mali, voir le rapport *La gouvernance universitaire au Mali : vers une réforme du cadre juridique, opératoire et institutionnel*, réalisé par l'Institut panafricain de gouvernance universitaire avec le concours financier de l'Ambassade royale des Pays-Bas au Mali et de la Banque mondiale, publié en décembre 2010, p. 7-10.

30. *Autoportrait du Mali. Les obstacles à la paix*, IMRAP/Interpeace, mars 2015, p. 44.

31. *Ibid.* Le poids des écoles coraniques est indissociable d'un retour à la religion comme ultime recours et source d'espoir, alors que la modernisation et la démocratie alimentent les désillusions.

nationale ; organisation par la MINUSMA à Gao d'une journée d'échanges sur l'accord de paix faisant suite à deux précédentes journées du même type et à des ateliers[32]...

Entre le 14 et le 19 avril, la MINUSMA, conformément à son mandat relatif à la protection des civils, a ainsi apporté son appui à une caravane de la paix pour le cercle de Goundam. Cette initiative des responsables locaux élus et traditionnels, plus particulièrement du chef de la tribu des Kel-Antessar, visait à rétablir la confiance entre les communautés de la circonscription administrative. Des messages pacifiques ont été diffusés dans plus de vingt localités du cercle, notamment aux membres des communautés arabe, peul, songhaï et touareg, ainsi qu'aux représentants du camp de réfugiés de Mbera (Mauritanie)[33]. À la suite du pacte d'Anefis, d'autres réunions intercommunautaires ont également été organisées dans les régions de Kidal, de Ménaka et de Tombouctou, élargissant le processus à d'autres lieux à l'initiative des acteurs locaux, et permettant à la fois de répondre à des conflits que l'accord signé le 20 juin n'avait pas pris en compte et une appropriation locale des dynamiques de paix. Non sans générer une certaine méfiance de la part de diplomates craignant de voir un processus leur échapper et des tentatives d'acteurs gouvernementaux d'en prendre le contrôle[34].

Malgré ces diverses initiatives locales, la réduction des fractures internes reste un chantier majeur pour le Mali, avec une dernière rébellion qui a accru les tensions entre communautés et réactivé la mémoire des exactions commises en 1994 par des combattants touareg. L'occupation du MNLA a été très mal vécue dans les régions de Tombouctou et de Gao, du fait des pillages et des vols commis par les représentants locaux du mouvement, alimentant entre autre les dynamiques de recrutement de Peuls au sein du Mujao. Entre Songhaï et Arabes, entre Touareg et Peuls, les violences qui ont accompagné la tutelle des groupes armés a généré mécontentements et conflits, d'ailleurs nourris par les tensions anciennes autour de l'accès à la terre, les représentations antagonistes, et avivés par l'évolution climatique et l'augmentation démographique[35]. La « question touareg » n'est bel et bien qu'une dimension d'une problématique bien plus vaste dépassant une grille de lecture Nord-Sud ne rendant que très partiellement compte des fractures qui secouent le Mali. Violences intercommunautaires, tensions générationnelles et religieuses, ces dernières sont multiples et constituent l'une des priorités pour le rétablissement de la paix dans le pays.

2.4. Redonner du sens à l'État

Dans ces enjeux de sécurité, de développement et de réduction des fractures internes, l'État occupe une place centrale comme pourvoyeur de services et régulateur des compétitions pour l'accès aux ressources. À cet égard, le retour de l'administration dans les régions du nord est loin d'être terminé en raison de l'insécurité. Mi-septembre,

32. « Gao : les partis politiques s'approprient l'accord pour la paix et la réconciliation », MINUSMA, 2 novembre 2015.

33. 137 300 Maliens étaient encore réfugiés à l'étranger en octobre 2015, principalement en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso.

34. International Crisis Group, « Mali : la paix venue d'en bas », *art. cit.*, p. 11.

35. L'accaparement de la terre (du fait de l'augmentation de la population) et la hausse des températures sont une des causes de conflits entre Peuls éleveurs et Dogons cultivateurs dans la région de Mopti (entretien, représentant de la société civile malienne, Paris, novembre 2015).

3 préfets sur 4 et 18 sous-préfets sur 23 étaient présents dans la région de Gao, les 8 préfets et 46 sous-préfets sur 55 avaient repris leurs fonctions dans la région de Mopti, et les 5 préfets et 14 sous-préfets sur 31 avaient été affectés dans la région de Tombouctou. S'agissant du secteur de la justice, 88 % des juges et des procureurs ont retrouvé leur poste dans les régions septentrionales, tandis que la MINUSMA appuyait la mise sur pied de cinq tribunaux itinérants dans la région de Mopti et assistait le ministère de la Justice et des Droits de l'homme dans l'élaboration d'un plan d'urgence pour la réforme judiciaire[36]. Révélateur des tensions qui entourent cette question du retour, en dépit de l'annonce de la rentrée officielle des classes dans la région de Kidal le 19 octobre, le Syndicat national des enseignants s'est opposé à une « *rentrée politique* », arguant de l'absence de forces de l'ordre, du manque de sécurité et de l'état des écoles et des locaux de l'administration scolaire[37].

Si la question du retour de l'administration est un enjeu, la capacité de l'État et de manière plus générale des diverses autorités à assurer leurs fonctions la dépasse largement. « *L'État malien est un corps malade qui constitue moins la solution que l'origine même du problème [...]. Les populations ne réclament pas plus d'État, elles attendent une autre forme de gouvernance et de présence de l'autorité publique* », rappelait *International Crisis Group* en novembre 2014[38]. Plusieurs enquêtes de terrain réalisées depuis 2013 rendent compte de cette perception négative des autorités publiques, de la crise de confiance profonde entre les populations et les gouvernants, ancienne mais renforcée par la crise de 2012[39]. D'une part, la défaite de l'armée nationale face aux groupes armés, son repli vers le sud tout comme celui des représentants de l'État, ont été généralement perçus par les populations comme un abandon s'ajoutant au sentiment d'exclusion du développement du pays, tandis que le retour de l'armée malienne dans le nord du pays en 2013 était associé par une partie de la population de Gao et de Tombouctou au retour de l'insécurité en raison du souvenir des précédentes répressions. D'autre part, tant l'administration centrale que locale et les pouvoirs traditionnels sont bien souvent considérés comme ne respectant pas leur engagement envers la population, défendant soit certains groupes avec lesquels ils sont liés, soit le plus offrant. Il faut payer ou donner un animal pour être tranquille, obtenir un jugement favorable, couper du bois... Ce faisant, tout arbitrage ou toute décision est appréhendée comme une décision de la minorité contre la majorité, nourrissant les rancœurs et les dynamiques conflictuelles, tout en décrédibilisant une démocratie accusée d'être à l'origine de la corruption et du népotisme[40].

Deux ans et demi après l'arrivée d'Ibrahim Boubacar Keïta, ces pratiques ont-elles changé ? Certes, les Premiers ministres Moussa Mara et Modibo Keita ont chacun affirmé la nécessité de lutter contre la corruption. Certes également, le président malien a placé

36. *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, Conseil de sécurité des Nations unies, S/2015/732, 22 septembre 2015, p. 3-4.

37. Maliki, « Annoncée pour aujourd'hui : les enseignants boycottent la rentrée des classes à Kidal », *L'Indicateur du Renouveau* (Bamako), 19 octobre 2015.

38. International Crisis Group, « Mali : dernière chance à Alger », *Briefing Afrique*, n° 104, 18 novembre 2014, p. 13.

39. *Autoportrait du Mali. Les obstacles à la paix*, *op. cit.*. François Grünewald (dir.), *Étude sur les zones à faible densité. Étude de cas « Mali »*, U.R.D., rapport du 17 avril 2014.

40. Entretiens, membres de la société civile malienne, Bamako, février-mars 2015.

l'année 2014 sous le signe de ce combat. Cependant, dans la pratique, force est de constater que peu d'évolutions ont eu lieu dans un domaine pourtant central pour comprendre la crise du Mali en 2012, mais surtout pour reconstruire le pays[41]. Le sentiment général des Maliens, deux ans après le déclenchement de l'opération française Serval, est que rien n'a changé. Quant aux 200 dossiers déférés devant la justice pour des affaires de corruption, aucun n'avait entraîné de jugement à la date du 30 novembre 2015[42]. Outre l'inertie de l'administration et des pratiques de ses agents, il faut dire que les écoutes réalisées dans la cadre des investigations judiciaires visant l'homme d'affaires corse Michel Tomi n'ont pas renforcé l'image d'une présidence exemplaire et n'incitent pas à l'action. Elles ont en effet révélé les égards et les cadeaux destinés au président malien ainsi que l'implication de ce dernier dans l'achat d'un avion estimé à 36 millions de dollars[43].

Conclusion

Au regard de ce bilan d'étape, le relèvement du Mali s'annonce encore long et dépasse de loin la simple mise en œuvre de l'accord d'Alger et ses blocages, même si ces derniers sont révélateurs de la fragmentation de la société dans le nord du pays et des enjeux de captation de ressources par des élites politico-militaires nordistes placées au centre des négociations. En dépit de plusieurs avancées et initiatives, portées notamment par la MINUSMA et des communautés locales qui se sont récemment appropriées les dynamiques de paix, beaucoup reste à faire en matière de renforcement de la sécurité, de développement, de réduction des fractures internes, de réforme de l'État, et de manière plus générale de rapport au service public des autorités et de leurs agents. D'autant que l'argent des trafics de drogue continue d'affecter les équilibres intra et intercommunautaires et d'aiguiser les tensions pour le contrôle de cette manne et le pouvoir, et que les groupes armés djihadistes poursuivent leurs attaques, leurs exécutions et leur propagande.

* * *

41. Sur l'impact de la corruption sur les programmes français et américains destinés au renforcement des forces de sécurité malienne avant 2012, voir *Security assistance, corruption and fragile environments. Exploring the case of Mali 2001-2012*, Transparency International, 2015.

42. Mohamed Naman Keita, « Mali. Lutte contre la corruption : IBK invite les magistrats à agir », *22 septembre* (Bamako), 30 novembre 2015.

43. Fabrice Arfi et Elle Salvi, « Deux présidents africains écoutés par la justice française », *Mediapart*, 22 mai 2015.

L'auteur

Antonin TISSERON est chercheur associé à l'Institut Thomas More et au GRIP. Docteur en Histoire de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ses travaux portent essentiellement sur le Maghreb et le Sahel.

Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire