

Juin 2020

LA CRISE AU MALI EST-ELLE INSURMONTABLE ? (with English summary and recommendations)

M. Baba DAKONO

Résumé exécutif et messages clés

En juin 2020, le renouvellement du mandat de la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali (MINUSMA) sera au cœur des débats au siège des Nations Unies, à New York. Ces discussions interviennent dans un contexte mondial marqué une crise sanitaire qui vient s'ajouter aux nombreux autres défis auxquels font face les acteurs nationaux maliens et leurs partenaires, au premier plan la MINUSMA. Le contexte est également marqué par la persistance de l'insécurité au Mali, mais également par la fragilité du système politique ainsi qu'une crise de confiance de certains maliens en l'efficacité de la mission de maintien de la paix dans laquelle les Nations Unies se sont engagées au Mali.

Dans un tel contexte, les discussions sur le renouvellement du mandat de la MINUSMA doivent prendre en compte plusieurs éléments dont :

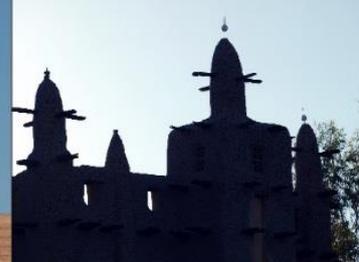
- **La stabilité au Mali va au-delà des seules questions sécuritaires et électorales.** L'instabilité politique qui résulte des récentes manifestations dans le pays, sur fond de fortes pressions sociales et politiques, est l'illustration de la fragilité institutionnelle du pays. Elle rappelle la persistance des déficits de gouvernance et la nécessaire prise en compte des frustrations et griefs des communautés tant au nord qu'au sud du pays. Au-delà de la restauration de l'autorité de l'État, c'est le renouveau du contrat social qui pourrait permettre de rétablir la stabilité au Mali.
- **La régionalisation de l'insécurité doit orienter les décisions politiques.** Le caractère régional de l'insécurité à travers son expansion dans la région ouest africaine doit guider les réponses et ce, dès les phases conceptuelles. Les récentes attaques dans la région du Nord de la Côte d'Ivoire, à la frontière avec le Burkina, attribuées aux groupes

terroristes, illustrent cette régionalisation de la menace.

- **Privilégier le travail de fond dans le processus de paix.** Sur le plan de la politique de paix et de la cohésion nationale, il est recommandé de privilégier le travail de fond plutôt que les anciennes stratégies de ralliement et de distribution de prébendes que certains considèrent comme « les dividendes de la paix ». Cela nécessite une plus grande implication de toutes les parties dans les prises de décisions relatives à la mise en œuvre de l'Accord. Cela implique également une aide qualitative (technique notamment) des garants internationaux sur les questions de fond, garants qui semblent avoir démissionné des instances de suivi de l'accord.
- **Prendre en compte les spécificités et les rivalités locales.** Si les Malien(ne)s sont ouvert(e)s aux réformes politiques, y compris à la mise en œuvre de la régionalisation, celles-ci ne doivent pas être l'occasion de raviver les tensions locales. En outre, le transfert des compétences ne doit pas être perçu comme une transmission d'autorité à certaines communautés au détriment des autres.
- **Évaluer l'efficacité de l'action des partenaires à l'aune de la protection des civils.** Les partenaires doivent placer la protection des populations civiles au cœur de leurs interventions, ce qui implique un changement de paradigme dans leur doctrine de contre-insurrection. Le succès des opérations ne doit plus être mesuré uniquement par le nombre de présumés terroristes neutralisés, mais aussi et surtout par le nombre de villages et de familles secourus.



FES Mali Policy Paper



Executive summary and key messages

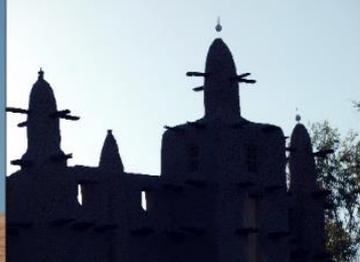
- In June 2020, the renewal of the mandate of the United Nations Integrated Multidimensional Mission for the Stabilization of Mali (MINUSMA) will be at the heart of the debates at United Nations Headquarters in New York. These discussions are taking place in a global context marked by a health crisis that comes on top of the many other challenges faced by Malian national actors and their partners, first and foremost MINUSMA. The context is also marked by the persistence of insecurity in Mali, but also by the fragility of the political system and a crisis of confidence among some Malians in the effectiveness of the peacekeeping mission in which the United Nations is engaged in Mali.

In this context, discussions on the renewal of the mandate of MINUSMA must take into account several elements, including:

- **Stability in Mali goes beyond security and electoral issues alone.** The political instability resulting from recent demonstrations in the country, against a backdrop of strong social and political pressures, is an illustration of the country's institutional fragility. It recalls the persistence of governance deficits and the need to consider the frustrations and grievances of communities in both the north and south of the country. Beyond the restoration of the authority of the State, it is the renewal of the social contract that could make it possible to restore stability in Mali.
- **The regionalisation of insecurity must guide political decisions.** The regional nature of insecurity through its expansion in the West African region must guide the responses, right from the conceptual phases. The recent attacks in the northern region of Côte d'Ivoire, on the border with Burkina, attributed to terrorist groups, illustrate this regionalization of the threat.
- **Focus on substantive work in the peace process.** In terms of peace policy and national cohesion, it is recommended to focus on substantive work rather than the old strategies of rallying and distributing preconditions that some

consider to be "peace dividends". This requires greater involvement of all parties in decision-making on the implementation of the Agreement. This also implies qualitative (notably technical) assistance from the international guarantors on substantive issues, guarantors who appear to have resigned from the agreement's monitoring bodies.

- **Consider local specificities and rivalries.** While Malians are open to political reforms, including the implementation of regionalization, these should not be used as an opportunity to rekindle local tensions. Furthermore, the transfer of competences should not be a transfer of authority to some communities at the expense of others.
- **Assess the effectiveness of partners' action in terms of the protection of civilians.** Partners must place the protection of civilian populations at the heart of their interventions, which implies a paradigm shift in their counter-insurgency doctrine. The success of operations should no longer be measured solely by the number of suspected terrorists neutralized, but also and above all by the number of villages and families rescued.



INTRODUCTION

Le 05 juin 2020, des milliers de Maliens, réclamant la démission du chef de l'État, Ibrahim Boubacar Keita dit IBK, se sont retrouvés dans les rues de Bamako. Cette manifestation qui a cristallisé de nombreux mécontentements et frustrations (notamment l'insécurité, la crise scolaire, l'injustice sociale) contre la gouvernance du pays est intervenue dans un contexte de tensions. Celles-ci sont nées d'abord des protestations contre certaines mesures adoptées dans le cadre de la riposte gouvernementale contre la Covid-19 et se sont amplifiées avec la contestation des résultats définitifs des élections législatives. Pourtant au-delà de ces événements qui peuvent être considérés comme catalyseurs, les causes de la colère populaire au Mali remontent loin. Elles découlent pour beaucoup de l'exaspération face à une crise multidimensionnelle qui perdure depuis 2012.

Depuis janvier 2013, la crise que connaît le Mali peine à être jugulée et ce, malgré la forte mobilisation de nombreux acteurs. Cette crise a, en outre, révélé la fragilité du système de gouvernance du pays tant sur le plan sécuritaire qu'institutionnel. Il faut rappeler que la recherche de solutions aux problèmes maliens a conduit à diverses options nationales, régionales et internationales.

De l'intervention militaire franco-africaine, en janvier 2013, à la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation du Mali (MINUSMA) en passant par la Mission Internationale de Soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), de nombreuses options ont été explorées mais sans véritablement sortir de la crise. Le pays, déjà vulnérable en raison de son extrême pauvreté (23ème pays le plus pauvre au monde selon la Banque mondiale), subit une confluence de

menaces sécuritaires, dont des conflits historiques entre et au sein des communautés et l'émergence d'autres types de violence. Ces violences multiples et complexes sont le fait de divers groupes armés isolés, de mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale, et de groupes armés terroristes. Avec des répercussions directes sur les populations, ces acteurs armés entretiennent une spirale de la violence et un sentiment d'injustice éloignant les perspectives de dialogue et de paix.

A la mi-2015, la signature, à Bamako, de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale, constitue un tournant dans le processus de paix mais la stabilité du pays demeure toujours problématique. Si la signature de l'accord a permis de mettre fin à la belligérance entre les ex-rebelles et le gouvernement malien et l'installation d'autorités intérimaires dans régions du Nord ainsi que l'enclenchement du processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration/réinsertion (DDR), sa mise en œuvre connaît des difficultés, et la stabilité du pays souffre des maux qui dépassent le cadre prévu par le processus de paix.

Longtemps confinée dans le nord du pays, l'insécurité, caractérisée par la persistance de la menace liée au terrorisme, les conflits locaux ainsi que des actes de banditisme, se propage depuis 2016, dans le reste du pays. En plus des attaques, attribuées aux terroristes, plusieurs autres facteurs contribuent à renforcer la persistance et la diffusion de cette insécurité. En outre, les activités criminelles telles que le trafic illicite et le vol à main armée, qui entraînent souvent des actes de violence, se poursuivent sur un fond d'absence ou de faible présence de l'État dans certaines localités. Et même quand c'est le cas, l'autorité de l'État est parfois contestée.



FES Mali Policy Paper

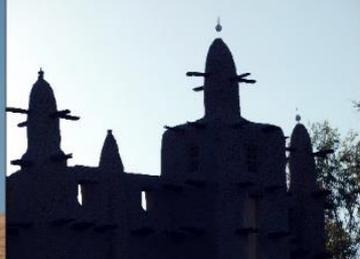


La présente note a pour objectif de mettre à jour l'analyse des dynamiques alimentant l'insécurité dans le pays ainsi que le rôle de la MINUSMA dans un contexte de fortes attentes. Ce document se fonde sur une analyse du contexte et des récents développements de l'environnement politico—social, des échanges avec les acteurs et parties prenantes au processus de paix dans le pays, une revue de la littérature sur la question ainsi qu'une analyse attentive des documents, notamment un corpus d'analyses externes et une revue de la presse nationale et internationale. C'est une réflexion qui invite ainsi les décideurs nationaux et internationaux à adopter une lecture dynamique des causes, éléments moteurs et manifestations de la violence, et à mettre en lumière les pistes potentielles d'une sortie de crise durable.

Les tendances actuelles ou la spirale de la violence

La situation au Mali depuis le début de la crise, en 2012, se caractérise par un accroissement et une expansion de la violence armée. L'insécurité, concentrée dans le Nord, jusqu'à la fin 2013, s'est progressivement étendue au centre du pays avant de toucher les pays limitrophes comme le Burkina et le Niger. La montée de l'insécurité est attribuée à l'exacerbation et l'enchevêtrement de plusieurs phénomènes dont l'extrémisme violent, la criminalité transnationale organisée et les conflits locaux. En effet, les groupes extrémistes violents se sont multipliés depuis 2015, à l'instar de la Katiba Macina. De nouvelles coalitions se sont formées à l'image du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM).

Les violences sont multiples et complexes. Elles sont le fait de groupes armés isolés, de mouvements signataires de l'accord pour la paix et la réconciliation nationale, de mouvements non signataires ayant des revendications à caractère idéologique. Elles sont également le fait des forces armées qui, dans le sillage de la lutte contre le terrorisme, ont recours à des abus et des violations des droits humains. Ces multiples violences ont des répercussions directes sur les populations ainsi que sur les stratégies de sortie de crise. En l'absence de traitement par le droit, elles génèrent des spirales de violence ainsi qu'un sentiment d'injustice pouvant conduire à une radicalisation des positions, tout en écartant les voies endogènes de dialogue de paix.



Évolution des incidents sécuritaires depuis 2012 (Source : Armed Conflict Location and Event Data Project(ACLED))

Évolution de la violence depuis 2012		
Nombre d'incidents sécuritaires	Victimes	Année
167	538	2012
227	883	2013
109	381	2014
155	428	2015
142	320	2016
424	948	2017
579	1739	2018
580	1885	2019
347	1425	2020

La situation ne s'est guère améliorée depuis le dernier renouvellement du mandat de la MINUSMA. Les attaques ont marqué un changement quant à la nature de l'insécurité avec une diversification des modalités d'actions violentes : attentats-suicides, prises d'otagesⁱ, pose de mines, attaques de bases militaires aux lance-roquettes, affrontements individuels à motos, causant la mort d'une centaine de militaires, forces nationales et internationales confonduesⁱⁱ et de centaines de civils. Ces attaques asymétriques complexifient les dynamiques de l'insécurité au Mali et impactent fortement les populations civiles, qui sont atteintes directement ou indirectement. Par exemple entre le 1^{er} mars et le 18 avril 2020, près de 77 civils ont perdu la vie au cours d'une vingtaine d'incidents dont des affrontements liés aux conflits locaux.

Dans un tel contexte, la crainte pour les populations civiles d'être prises en tenaille génère un sentiment d'insécurité continu, qui prend plusieurs formes. Le paradigme de la lutte contre le terrorisme exhorte de plus en plus les populations et les mouvements armés à un ralliement soit derrière des groupes d'autodéfense ou des groupes extrémistes violents. Dans certains cas, il entraîne la création et la militarisation de milices autoproclamés - ou « sous-traitants » - dans cette lutte. Une atmosphère de suspicion générale s'est installée, avec son lot de spéculation et de peur, contribuant à un dangereux repli sur soi et identitaire. Cet appel au ralliement entraîne, en outre, des opportunités locales et la création de nouveaux rapports de force qui génèrent des abus et des violences, adossés à des stigmatisations d'ordre ethnique ainsi qu'à des règlements de compte sur fond de rivalités anciennes (pour l'accès aux ressources pastorales ou agricoles, par exemple).



FES Mali Policy Paper

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

La difficile construction de la paix et les limites d'un accord obtenu au forceps

L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, près de cinq années après sa signature, souffre de retards considérables, notamment sur les volets politiques/institutionnels et sécuritaires. Le dernier rapport Mali-Mètre de la Friedrich Ebert Stiftung (FES), publié en novembre 2019, concernant « *l'appréciation du niveau d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord, en termes de réformes politiques et institutionnelles, de sécurité, de développement économique et de justice, la grande majorité (71,8%) des personnes enquêtés estiment que le processus n'est « pas avancé (38,7%) ou « pas du tout avancé » (33,1%), contre un peu plus du quart (25,3%) qui estime le contraire. La proportion des sans opinion est de 2,9%. »*

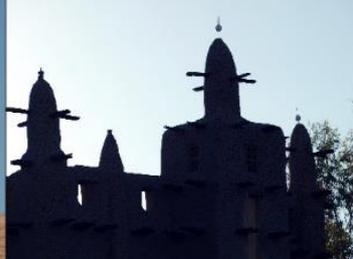
Les nombreux attermoissements et divergencesⁱⁱⁱ autour de la mise en œuvre de certaines dispositions, à l'exemple des réformes politiques et institutionnelles ou le retour de l'armée malienne à Kidal rappellent les défis auxquels font face les acteurs.

Dans la phase actuelle du processus, les parties prenantes, tant nationales qu'internationales, sont unanimes sur les retards persistants dans la mise en œuvre des principales dispositions prévues par l'Accord. Les rapports successifs de l'expert indépendant, notamment celui de l'année 2019, évaluait la mise en œuvre de l'Accord à moins de 50% du point de vue de sa mise en œuvre globale. Dans sa résolution 2423, le Conseil de sécurité des Nations unies avait fixé des objectifs à atteindre, en enjoignant le gouvernement et les groupes armés signataires à les atteindre dans les six mois suivant l'investiture du président malien en septembre 2018. Le 15 octobre de la même année, un pacte pour la paix a été signé par le gouvernement malien et les Nations Unies. Ce

document devait relancer la mise en œuvre de l'Accord prévoyant notamment que les décisions de la médiation internationale deviennent « *exécutoires* ». Dans la pratique, cela induit que les parties du Comité de suivi de l'Accord pour la paix, qui ne sont pas maliennes, peuvent imposer des décisions aux autres parties. Au plan national, la tenue d'un dialogue national inclusif, organisé en fin d'année 2019, avait également permis de pointer du doigt les insuffisances précédemment rappelées.

Au titre des blocages, deux points de crispation essentiels demeurent. Le premier est relatif à la défense et à la sécurité, notamment sur les questions de désarmement et de démobilisation. L'obstacle majeur à ce niveau est la conciliation des positions sur la question de l'armée reconstituée telle que prévue par l'Accord et qu'il faudrait redéployer au Nord ainsi que le quota de l'intégration. Ensuite, le second point de friction porte sur les réformes institutionnelles prévues par l'Accord pour la paix.

Les réformes visent principalement à confier un rôle plus important aux collectivités territoriales dans l'administration de leur localité. Ainsi, il est envisagé la mise en place de conseils régionaux élus dans les dix régions du pays avec la possibilité de créer une seconde chambre au parlement représentative des collectivités et offrant ainsi une meilleure représentativité des régions du Nord. En dépit des réticences des groupes armés qui voulaient une consécration constitutionnelle de ces réformes, certaines d'entre elles, notamment celles relatives à la libre administration ont été prises en compte dans la relecture du code des collectivités territoriales en octobre 2017 (LOI N°2017-051 DU 02 OCTOBRE 2017). Cette loi, conformément à l'esprit de l'accord pour la paix, dispose « la mise en place d'une



architecture institutionnelle fondée sur des collectivités territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus ». Les autres réformes nécessitant une révision de la constitution et suscitant l'impatience de certains signataires ainsi que la communauté internationale, ne sont pas encore opérées et le projet de révision constitutionnelle dans ce sens, avorté en 2017 est repris par le gouvernement depuis le début de l'année 2019.

Si l'objectif de l'Accord était de poser le cadre général qui doit permettre aux parties maliennes de trouver les solutions durables à la crise, il convient de noter que d'autres défis qui ne semblent pas suffisamment être pris en compte comme le terrorisme, les trafics, la mauvaise gouvernance, etc., sont également apparus comme des facteurs de blocage dans sa mise en œuvre.

Au niveau du gouvernement malien, des avancées notoires sont présentées^{iv} en faveur de la mise en œuvre de l'Accord : « A Gao, Kidal et Tombouctou, les mécanismes de sécurité prévus par l'Accord - les fameux MOC - sont progressivement montés en puissance, en regroupant dans les trois villes plusieurs centaines de soldats de l'armée malienne et de combattants issus des groupes armés signataires. Cela a permis de lancer le processus de Démobilisation, Désarmement et Réintégration /Réinsertion (DDR). Avec le retour de certains déserteurs, ce sont déjà près de 2 000 membres de ces groupes qui ont rendu les armes. Ils rejoindront bientôt les rangs de l'armée malienne, après une formation. Parallèlement, le processus de décentralisation avance. A Kidal, Ménaka et Tombouctou, de nouvelles administrations intérimaires ont pris le relai, au niveau régional et local. Les transferts de ressources financières et humaines se feront

progressivement et un décret a été pris dans ce sens au cours du premier trimestre 2019.»

En outre, le processus de paix souffre d'une absence d'appropriation nationale et d'un manque d'inclusivité devenus criards au fil des années.

Le manque d'inclusivité, dont témoigne la référence abusive au principe d'appropriation, s'est traduit sur le terrain par une méconnaissance par les populations du contenu de l'Accord^v. En outre, cette situation a contribué à nourrir chez certains le sentiment d'exclusion. Ils dénoncent, au passage, un accord déconnecté des réalités, perçu comme une convention entre le gouvernement et les groupes armés.

Enfin, les problématiques du sous-développement, de la gouvernance, de la cohésion sociale et de la sécurité concernent toutes les communautés maliennes, au Nord comme au Sud. Ces questions, dont dépendra la résolution durable de la crise, devront être au centre des débats dans le dialogue et les négociations futures, quelle que soit la formule adoptée. Sans occulter les retards en matière de développement et les besoins humanitaires importants des populations du Nord, l'utilité de l'État doit être conçue selon une approche nationale tenant compte des spécificités de chaque région. Tout en répondant aux besoins des populations vulnérables, il importe d'éviter de créer de nouvelles catégories d'exclus dans d'autres zones périphériques, à l'image des régions de Kayes, de Koulikoro, de Mopti, de Sikasso, de toutes les autres régions qui présentent des indices de développement humain identiques ou inférieurs à ceux de certaines régions du Nord.

Ces défis auxquels font face les acteurs et largement soulevés par les rapports du Secrétaire général des Nations Unies ainsi que le « rapport alternatif citoyen de la Coalition citoyenne » traduisent le sentiment de



FES Mali Policy Paper



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

nombreux acteurs nationaux à propos de l'Accord. Alors même qu'il n'a pas fait l'objet d'une appropriation nationale, l'Accord prévoit la mise en œuvre de réformes politiques qui sont d'envergure nationale. Ainsi, toutes les fois qu'il s'est agi de mettre en œuvre une disposition essentielle, à l'exemple de la révision constitutionnelle avortée en 2017, les initiatives se sont butées à l'opposition d'une partie importante de l'opinion nationale. Enfin, il convient de rappeler que c'est avec beaucoup de circonspection que l'Accord pour la paix, signé en 2015, a été accueilli par une bonne partie de l'opinion publique malienne. Dans un tel contexte, l'une des dimensions importantes de la mise en œuvre de l'accord devrait être la recherche d'une appropriation nationale.

La MINUSMA, un arbitre contesté mais indispensable

Depuis deux ans, de nombreuses voix se sont levées au Mali pour protester contre la présence des forces étrangères au Mali. Si la présence française a cristallisé la vague de protestation, en toile de fond, ces manifestations traduisaient une lassitude au sein de l'opinion face à une guerre qui perdure. Deux éléments, s'agissant particulièrement de la MINUSMA, méritent une attention. Le premier porte sur l'apport de la MINUSMA face à la croissance de l'insécurité et le second sur la perception d'un parti pris de la mission des Nations Unies.

Sur le premier point, la présence des forces onusiennes suscite beaucoup d'incompréhensions au sein des populations. Même si globalement, une grande partie de l'opinion au Mali ne semble pas satisfaite du travail de la MINUSMA, il convient de rappeler, toutefois, au risque de répéter une évidence, que la perception sur l'efficacité ou non de la mission diffère d'une partie du pays

à l'autre. Suivant les données Mali-Mètre (Op cité), une grande majorité (77,9%) de la population n'est pas satisfaite du travail de la MINUSMA au Mali : « très insatisfaits » (60,3%) et « plutôt insatisfaits » (17,6%). La proportion de la population qui se déclare satisfaite est de 16% dont 14% de « plutôt satisfaits » et 2% de « très satisfaits ». Plus de 6% (6,1%) sont sans opinion. Dans les régions Taoudénit (73,8%) et de Gao (66,4%) la majorité de personnes interrogées dans le cadre du sondage d'opinions cité s'estime satisfaite du travail de la MINUSMA.

Au-delà de ces statistiques, il est important de rappeler qu'un des succès du processus de paix dans sa phase actuelle est qu'il a permis de mettre fin à l'hostilité entre les parties signataires. Ceci est une avancée sur laquelle les efforts de stabilisation doivent se poursuivre sans faire l'impasse sur les dynamiques politiques, sociales, économiques, et sécuritaires.

Aussi, malgré la prise en compte du centre du Mali dans la mission de la MINUSMA, à travers la résolution 2480, la mission n'est pas parvenue à changer la perception malienne sur son apport dans la résolution de cette dimension nouvelle dans l'insécurité au Mali. Pour rappel, dans le sillage de la croissance de la violence dans la région de Mopti, l'absence des forces onusiennes avait fait débat. En début d'année 2020, le déploiement des forces onusiennes au Centre n'était pas effectif et sa présence était contestée par certaines populations dans les cercles de Bandiagara, Bankass et Koro. A la base de ces mécontentements, se trouvent des rumeurs faisant état d'une prétendue implication de la force dans les différentes attaques des localités du plateau dogon.

Sur le second point, l'incident autour du départ du chef du bureau de la MINUSMA à



FES Mali Policy Paper

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

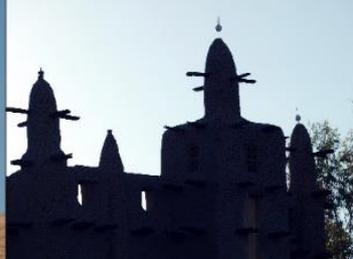
Kidal, déclaré persona non grata par les autorités maliennes, rappelle la sensibilité de la perception de certains Maliens sur la neutralité de la mission. Pour rappel, cet incident est intervenu suite à des propos polémiques sur la ville de Kidal en décembre 2019. Lors de l'ouverture du congrès du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), qui s'est tenu à Kidal, le représentant de la MINUSMA a souhaité la bienvenue « *invités et membres des délégations venues du Mali et de l'étranger* ». Cet épisode qui peut paraître anecdotique est pourtant révélateur d'un certain ressentiment vis-à-vis de la MINUSMA. Enfin, le dernier rapport Mali-Mètre notait que les « reproches majeurs à la MINUSMA sont quasiment les mêmes que ceux de Mali-Mètre 10. » Ces reproches concernent « ne pas protéger les populations contre la violence des groupes armés et les terroristes » (54,1%), puis dans une moindre mesure « être complice des groupes armés » (34,4%) et « se protéger elle-même » (25,2%).

En définitive, la contestation ne devrait pas faire l'impasse sur le rôle de la MINUSMA dans la stabilisation du pays à travers la fourniture des services sociaux de base. Elle est aussi présente dans des localités où la présence de l'État malien est inconnue depuis des années. C'est même la MINUSMA qui assure le lien entre régions dites du Sud et du Nord à travers le transport aérien gratuit. Ces actions qui ressemblent à une substitution à l'État du Mali doivent rentrer dans un cadre plus global non pas seulement de restaurer l'autorité de l'État du Mali mais d'accompagner l'État du Mali à restaurer la confiance en lui à travers la prise en charge des besoins essentiels tel que ceux auxquels la MINUSMA répond aujourd'hui.

Le cycle infernal de représailles et d'abus

Les opérations sécuritaires menées ces dernières années dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, intensifiées depuis le début de l'année, ont donné lieu à des centaines d'arrestations. Présentées comme « *la montée en puissance des forces armées* », ces opérations musclées ont conduit à l'arrestation ou à la « neutralisation » de plusieurs présumés terroristes. Mais ces opérations ont été également accompagnées d'abus : arrestations arbitraires, violence et allégations d'exécutions extrajudiciaires. Ce climat contribue à raviver un cycle de violence, où chaque abus et manquement au respect des libertés et de la vie des populations civiles accroît le sentiment d'injustice et affaiblit la marche vers la paix et la lutte contre la violence ; violence qui, pour certains, est présentée comme l'ultime recours de défense, en l'absence de droits, de considération et d'alternative par un véritable dialogue politique. Ce cycle de la violence contribue indubitablement à la fabrique de la radicalisation.

Au cours des premières semaines de juin 2020, les organisations des droits de l'Homme ont rapporté des cas de tortures, de disparitions forcées et d'exécutions sommaires ayant impliqué des militaires (FIDH et MINUSMA juin 2020). En juin 2017 à Boni, après qu'un gendarme a été attaqué par de présumés djihadistes qui rackettaient des forains, les FAMA ont commis en représailles des exactions contre les civils. En mai 2018, au marché de bétail de Boulikessi, au moins douze civils ont été assassinés par des militaires maliens membres de la force conjointe du G5 Sahel après la mort d'un militaire. Suite à la découverte de 25 cadavres en juin 2018, le Ministère de la défense a annoncé qu'« une mission de vérification dépêchée sur le terrain confirme l'existence de fosses communes impliquant



certaines personnes FAMA dans des violations graves ayant occasionné mort d'hommes à Nantaka et Kobaka dans la région de Mopti ».

En outre, la réactivation de conflits intercommunautaires dans la région de Taoudénit est révélatrice de la profondeur des tensions et rivalités inter et intra-communautaires dans certaines parties du pays. Dans la région de Taoudénit, les tensions ont perduré jusqu'au début de juin et engendré des morts et des blessés. Par le passé, les différents accords intercommunautaires, ont permis une certaine accalmie mais ne résolvent pas durablement les problèmes de fond qui trouvent leur origine à une échelle plus importante (nationale), ou réactivent d'anciens et complexes conflits autour du foncier, des ressources pastorales ou encore du partage du pouvoir politique local^{vi}. Dans le processus de paix, les réformes à l'exemple de la régionalisation ou encore, dans l'intérim, la mise en place des autorités de transition et ce qu'elle implique en termes de distribution du pouvoir local risque indéniablement de relancer ces tensions. Mais ce qui constitue le principal levier demeure le truchement par lequel l'État articule certaines milices, plébiscitées à plusieurs reprises pour combattre les mouvements armés rebelles. La militarisation de petits groupes armés procédant au vol de bétails et de biens^{vii}, la circulation d'armes, les trafics, les règlements de compte, additionnés aux exactions sur la population civile contribuent grandement à un climat grandissant d'insécurité.

Enfin, les accusations d'abus dont les autorités étatiques se seraient rendues responsables (En plus de la perception par les communautés d'un État prédateur, les populations accusent les forces de défense et de sécurité d'être à l'origine d'exécution

extrajudiciaire et de chasse à l'homme) ont entraîné des frustrations que l'impunité récurrente a exacerbées ultérieurement. Les groupes armés qualifiés de terroristes ont profité de ces défaillances pour fustiger la « mauvaise gouvernance » et la « corruption » des États, afin d'inciter les populations à se révolter et à demander la mise en place d'un modèle politique et social alternatif, inspiré de la charia.

Des défis anciens avec de nouveaux catalyseurs

Pendant quelques mois, la cristallisation de l'attention politico-médiatique autour de la pandémie de coronavirus a presque éclipsé les autres défis auxquels le pays est confronté, notamment les défis sécuritaires et humanitaires. Si les autorités ont été promptes à réagir, le respect de certaines mesures par les populations s'est révélé problématique.

Au cours de la première semaine du mois de mai, alors que l'épidémie continuait à se propager, l'éclatement d'émeutes nocturnes dans les grandes villes du pays en signe de protestations, notamment contre le couvre-feu instauré, est révélateur des défis sous-jacents qui minent le pays et mettent à rude épreuve la riposte étatique face à la Covid-19. Déjà longtemps considéré comme l'épicentre de la crise au Sahel, le Mali a ainsi vu remonter à la surface les insuffisances de la gouvernance. La pandémie, tout en rappelant le fossé entre les gouvernants et les citoyens, a mis à nu les dysfonctionnements dans la gouvernance sur lesquels prospèrent d'ailleurs tous les autres défis. Qui plus est, elle est révélatrice des tares dans la gouvernance et particulièrement à travers la gestion faite de la question sanitaire avec des politiques de santé inadaptées, un manque d'infrastructures, une diminution des ressources accordées à la santé au détriment d'autres investissements, laissant présager des conséquences économiques et



FES Mali Policy Paper



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

politiques importantes. Avec des ressources limitées et une crise sécuritaire qui perdure, la pandémie va affaiblir davantage la capacité de l'État à répondre aux exigences socio-économiques croissantes imposées par sa gestion. Elle va ainsi contraindre le pays à faire face d'abord à l'explosion de la demande sociale puis aux conséquences socio-économiques des mesures prises pour gérer la riposte.

La pauvreté sera ressentie avec plus de force et une augmentation du taux des personnes vulnérables est à craindre. Les frustrations, les griefs et les mécontentements s'exacerberaient avec des risques de tensions sociales pouvant déstabiliser des institutions mises à rude épreuve par les défis économiques et sécuritaires. Sur le plan social, les pouvoirs publics peinaient déjà à faire face à la forte demande des acteurs. Pour rappel, au cours des trois dernières années, tous les secteurs- y compris les plus sensibles à l'exemple de ceux de la santé, de l'éducation, et de la justice- ont connu des mouvements de grève. Cette situation va gagner de l'ampleur avec les pertes d'emplois et la réduction des revenus.

En outre, selon la Banque mondiale, le Covid-19 va causer une chute des transferts monétaires de l'ordre de 20 % dans le monde et de 23 % en Afrique, entraînant une récession aux répercussions multiples. Il faut noter qu'au Mali, les transferts d'argent de la diaspora sont supérieurs à l'aide publique au développement que le pays reçoit. Une baisse de cette activité serait donc plus catastrophique que la suspension de l'aide des pays développés. Les difficultés à subvenir aux besoins élémentaires vont s'accroître avec un risque de démultiplication de la pauvreté.

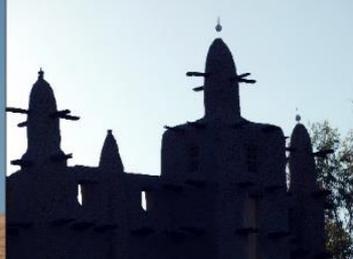
Les failles dans la gouvernance révélées par la crise de 2012 et qui seront exacerbées par la

gestion de la pandémie rappellent la fragilité du pays et le peu d'avancée depuis cette période. Ces insuffisances pointées du doigt par les premiers responsables du pays ainsi que la crise institutionnelle, née du coup de force de mars 2012, sont le résultat d'une conjonction de facteurs liés, entre autres, aux limites de la Constitution et à la mauvaise gouvernance. A ce niveau, la corruption apparaît comme le fléau le plus important qui a mimé la gouvernance du pays. Le phénomène, au fil des années, est devenu quasiment normal. Les formes de corruption, des plus banales aux plus osées, se sont imposées dans les rapports sociaux comme des pratiques d'abord tolérées avant d'être perçues comme la voie de la réussite. Ainsi, en guise d'exemple, des dépositaires de portions de pouvoirs publics habitant des résidences de fonction deviennent des fournisseurs d'accès à l'électricité dans tout le quartier en plus des dizaines de réfrigérateurs commerciaux qui y sont alimentés. D'une façon ou d'une autre, chacun est corrupteur quelque part et corrompu ailleurs.

Ensuite, au plan humanitaire, des millions de personnes sont déjà en situation d'insécurité alimentaire dans la région du Sahel, selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA). De plus, l'extrême pauvreté reste un mal endémique dans la région où plus de 1,3 million de personnes, selon OCHA, ont dû quitter leur pays. Depuis 2015, la dégradation de l'environnement humanitaire reste fortement visible au centre et au nord du Mali où des régions comme Ségou, Mopti, Gao et Ménaka sont significativement affectées. Alors que les attaques des groupes extrémistes se multiplient avec son lot de perte en vies humaines et de destruction des biens, les conflits locaux s'intensifient également. Les chiffres de *Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED)*



FES Mali Policy Paper



sont assez éloquentes pour décrire l'ampleur de cette situation : au total, une centaine d'incidents impliquant divers groupes socio-professionnels sont évoqués. Ces incidents ont fait plus de 400 victimes en 2019 et au cours du premier trimestre 2020.

L'accès aux services sociaux de base reste également problématique avec plus de 800 centres de santé fermés en raison des violences. Entre avril 2017 et décembre 2019, le nombre d'écoles fermées a été multiplié par six. L'organisation onusienne estime que plus de huit millions d'enfants de 6 à 14 ans n'y sont pas scolarisés, soit près de 55 % des enfants dans le Sahel et plus particulièrement au Mali : *« Les acteurs humanitaires n'ont mobilisé que 16% des fonds recherchés à travers le Plan de réponse humanitaire alors que les besoins humanitaires s'accroissent »*, fait remarquer OCHA.

Par ailleurs, l'impact sur la production agricole serait important. Les mesures restrictives prises pour faire face à la pandémie comme le couvre-feu, décrété dans la plupart des pays, et la réduction de la mobilité des populations, vont affecter durement les productions agricoles dans un contexte d'insécurité alimentaire. La Banque mondiale indique que *« (...) la production agricole pourrait, surtout lors de la prochaine campagne, pâtir de la désorganisation du commerce et des difficultés dans la distribution des intrants (engrais, pesticides et main-d'œuvre). Les problèmes touchant les chaînes d'approvisionnement ont déjà fragilisé les exportations de produits périssables de certaines économies émergentes et en développement, comme les fleurs, les fruits et les légumes. »* Cette hypothèse est corroborée par les déclarations du président de la coopérative des producteurs de mangues au Mali, qui estime une perte de

plusieurs milliers de francs due aux limites dans le transport^{viii}.

Enfin, dans un contexte marqué par une expansion de l'influence des groupes qualifiés de terroristes, la gestion de la crise risque de renforcer les logiques d'association avec les groupes des membres de certaines communautés. Pour défendre les intérêts de certaines communautés contre certains segments de populations sédentaires avec lesquelles elles sont en compétition pour l'utilisation des terres, certains groupes armés sont soupçonnés de servir de blanchisseuses pour d'anciens combattants.

Finalement, la prévention d'une crise politique dans un contexte de pandémie va au-delà du maintien de la seule élection des députés. Ce renouvellement de l'Assemblée nationale doit être l'occasion d'insuffler une nouvelle dynamique au travail parlementaire. Pour ne pas donner l'impression que des « risques inutiles » ont été pris pour leur installation, les députés devront faire en sorte que leur travail soit utile au peuple et non un *blanc-seing* aux actes du gouvernement.



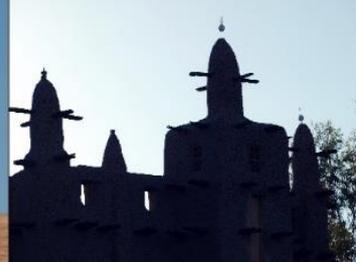
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A travers les crises, les sociétés se développent, s'adaptent et se transforment afin de permettre à un nouvel équilibre de s'établir. Ces mutations impliquent des changements de mentalité et de conduite. Ainsi, à travers les enseignements de la crise, il ressort l'utilité de faire un travail de fond sur le renouveau de la gouvernance dans le pays.

Lutter contre les crises qui sévissent au Mali, qu'elles soient politiques, sécuritaires ou sanitaires, nécessite, en plus des efforts déployés pour le court terme, de s'attaquer aux facteurs structurels qui les sous-tendent. Cela ne pourrait se faire qu'à travers une amélioration de la gouvernance dans le pays, l'adoption d'une vision holistique de sortie de crise, qui, loin de pouvoir régler les conséquences des problèmes, pourra certainement en réduire les impacts dans l'immédiat et poser les bases d'une résolution durable dans le long terme.

Dans un tel contexte, les exigences imposées aux forces armées pour bien performer dans la lutte contre les groupes extrémistes conduisent à une montée en puissance militaire qui conduit souvent à des abus. L'interdépendance des forces armées opérant au Sahel appelle une éthique d'action commune. Les bévues commises par les armées nationales ou une coalition d'armées peuvent avoir un impact sur les efforts de la MINUSMA pour stabiliser le Mali. Ces abus alimentent les tensions entre les FDS et certaines communautés et contribuent à affaiblir davantage leurs relations avec l'État. Finalement, le Mali demeure encore dans la fragilité, les discussions actuelles, dans le souci d'aboutir à des solutions durables doivent prendre en compte les recommandations ci-dessous.

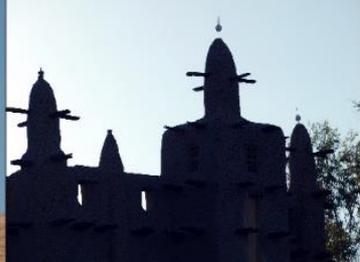
- 1. Régler les problèmes de fond.** Ces questions de fonds renvoient notamment à la définition des futures prérogatives des conseils régionaux. Elles renvoient également au statut de Kidal, notamment du point de vue de la présence de l'administration et des forces de défense. Toutes les parties signataires de l'accord ont engagé leurs responsabilités à faire avancer les conditions de vies des populations et l'intérêt collectif. À ce titre, il est recommandé de privilégier le travail de fond plutôt que les anciennes stratégies de ralliement clientéliste et de distributions de prébendes, que certains considèrent comme « les dividendes de la paix ». Cela nécessite une plus grande implication de toutes les parties dans les prises de décisions relatives à la mise en œuvre de l'Accord. Cette recommandation implique également une aide qualitative (technique notamment) des garants internationaux sur les questions de fond, garants qui semblent avoir démissionné des instances de suivi de l'accord. Dans ce contexte de grande fragilité que connaît le Mali, ces débats de fond nécessitent un espace de dialogue continu. Enfin, La clé de toute perspective institutionnelle réside dans l'identification claire des problèmes, les leviers d'actions, une méthodologie claire et une démarche inclusive.
- 2. Renforcer et élargir le dialogue de paix.** Le dialogue devrait être considéré dans sa dimension holistique. Le cantonner au registre performatif communautaire ou à un seul niveau de l'échelle du conflit renforce les déséquilibres, crée de nouvelles marges de violence, enfin limite son impact sur les possibilités de construire une paix véritable. L'ouverture du dialogue induit ainsi d'accepter de discuter avec les groupes armés non-signataires, y compris les parias, et cela afin de multiplier les chances de réduire la violence et les frustrations qui se construisent chaque jour.



- 3. Rééquilibrer l'accès au droit, aux victimes isolées et anonymes.** Cette considération doit rigoureusement éviter les récupérations partisans dont peuvent faire usages certains acteurs politiques. De la même façon les victimes doivent être dans leur pleine liberté de choisir le pardon ou d'engager un recours en justice.

- 4. Engager des solutions de paix en adéquation avec le contexte historique du pays y compris au niveau du modèle de gouvernance.** Cela implique une plus grande considération tant de la diversité que des spécificités du Mali. La communauté internationale doit être à l'écoute de ces spécificités et cesser de conditionner son aide à des modèles de gestion qui lui sont propres. À contrario, les ressorts historiques et dits « traditionnels » ne doivent pas uniquement être des habillages ponctuels à l'usage d'intérêts politiques. La pleine mesure de cet héritage implique de lui redonner ses capacités et sa dimension holistique notamment en termes de gouvernance et de régulation de la violence.

Baba Dakono, Secrétaire exécutif de l'Observatoire citoyen sur la gouvernance et la sécurité



FES Mali Policy Paper

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Through crises, societies develop, adapt, and transform to allow a new equilibrium to be established. These changes imply changes in mentality and behaviour. Thus, the lessons of the crisis highlight the usefulness of carrying out in-depth work on the renewal of governance in the country.

Fighting the crises in Mali, be they political, security or health crises, requires, in addition to short-term efforts, addressing the structural factors underlying them. This could only be done through improved governance in the country and the adoption of a holistic vision of a way out of the crisis, which, far from being able to resolve the consequences of the problems, will certainly be able to reduce their impact in the immediate term and lay the foundations for a sustainable resolution in the long term.

In such a context, the demands placed on the armed forces to perform well in the fight against extremist groups lead to a rise in military power which often leads to abuses. The interdependence of the armed forces operating in the Sahel calls for an ethic of joint action. Blunders committed by national armies or a coalition of armies can have an impact on MINUSMA efforts to stabilize Mali. These abuses fuel tensions between the Defense Forces and certain communities and contribute to further weakening their relations with the state. Finally, Mali is still in a fragile state, and current discussions to find lasting solutions must take into account the recommendations below.

1. **Resolve the fundamental problems.** These substantive issues relate to the definition of the future prerogatives of the regional councils. They also refer to the status of Kidal, particularly from the point of view of

the presence of the administration and the defense forces. All the signatory parties to the agreement have committed their responsibilities to advancing the living conditions of the people and the collective interest. As such, it is recommended that priority be given to substantive work rather than the old strategies of client rallying and distribution of pretends, which some consider to be "the peace dividend". This requires greater involvement of all parties in decision-making on the implementation of the Agreement. It also requires qualitative (including technical) assistance from the international guarantors on substantive issues, guarantors who appear to have resigned from the Agreement's monitoring bodies. In this context of great fragility in Mali, these substantive debates require a space for continuous dialogue. Finally, the key to any institutional perspective lies in the clear identification of problems, levers for action, a clear methodology and an inclusive approach.

2. **Strengthening and broadening the peace dialogue.** Dialogue should be considered in its holistic dimension. Confining it to the performative community register or to a single level of the conflict scale reinforces imbalances, creates new margins of violence, and limits its impact on the possibilities of building genuine peace. The opening of dialogue thus induces the acceptance of discussions with non-signatory armed groups, including pariahs, in order to multiply the chances of reducing the violence and frustrations that are built up every day.
3. **Rebalancing access to the law for isolated and anonymous victims.** This consideration must rigorously avoid partisan recuperation, which can lead to the following make use of certain political actors. In the same way, victims must be free to choose whether to seek forgiveness or legal recourse.



4. **Initiate peace solutions in line with the historical context of the country, including the governance model.** This implies greater consideration of the diversity and specificities of Mali. The international community must listen to these specificities and stop conditioning its aid on its own management models. Conversely, historical and so-called "traditional" sources should not only be used

as a cover for political interests. The full measure of this heritage implies giving it back its capacities and its holistic dimension, particularly in terms of governance and the regulation of violence.

***Baba Dakono**, Executive Secretary
of the Citizens' Observatory on
Governance and Security*

Les Policy Papers de la FES Mali servent le débat politique au Mali. Ils doivent donner des impulsions sociales-démocrates à la discussion. Toutes les opinions présentées sont celles des auteurs.

Notes

ⁱ Il faut signaler dans ce registre l'enlèvement du chef de file de l'opposition malienne, l'honorable Soumaïla Cissé, le 25 mars 2020 alors qu'il était en campagne pour les élections législatives dans le cercle de Niafunké (région de Tombouctou).

ⁱⁱ Au cours de l'année 2015, une cinquantaine de soldats maliens ont été tués lors d'attaques perpétrées par des mouvements djihadistes (82 soldats tués au total pour l'année 2015) : (<http://maliactu.net/mali-voeux-des-forces-armees-et-de-securite-plus-de-moyens-plus-de-vigilance-plus-de-discipline/>) Du côté de la MINUSMA : en mars 2015, les Nations Unies comptait 35 casques bleus tués au cours des 78 attaques subies, 22 casques bleus tués depuis (dont 11 en 2016 suite à des attaques dans la région de Kidal), soit 57 au total. L'opération Barkhane a compté quant à elle 13 officiers tués lors d'attaques.

ⁱⁱⁱ Des manifestations contre la loi sur les autorités intérimaires ont eu lieu à Bamako le 10 mai 2016, puis en juillet dans la localité de Gao.

^{iv} Intervention de M Jean-Yves Le Drian, Ministre de l'Europe et des Affaires Étrangères Conseil de sécurité - 29 mars 2019.

^v Mali-Mètre de la FES <http://www.fes-mali.org/index.php/mali-metre/25-malimetre/158-presentation-de-mali-metre-xi>
Rapport alternatif citoyen de la Coalition citoyenne <https://sites.clas.ufl.edu/africa-sahelresearch/files/Rapport-alternatif-1.pdf>

^{vi} Pour exemple l'encerclement militaire de la ville de Kidal par le GATIA en juin 2016, montre bien les limites des engagements pris au cours du processus d'Anéfif.

^{vii} Pour exemple, selon les observateurs humanitaires, les coupeurs de route procèdent à des vols quasi régulièrement sur l'axe Tombouctou-Goundam.

^{viii} Interview au Journal télévisé de l'Office des radios télédiffusion du Mali (ORTM), le 2 mai 2020.