



Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix

STABILISER LE MALI LES DÉFIS DE LA RÉOLUTION DES CONFLITS

Un rapport du projet Stabiliser le Mali
2018

Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques
Université du Québec à Montréal
455, boul. René-Lévesque Est, Pavillon Hubert-Aquin
4e étage, bureau A-4410
Montréal (Québec) H2L 4Y2
chaire.strat@uqam.ca | dandurand.uqam.ca

© Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques | UQAM
Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-922-844-89-4
Juin 2018

Table des matières

Résumé	4
Stabiliser le Mali	7
<i>But du projet</i>	7
<i>But de ce rapport</i>	7
<i>Démarche méthodologique</i>	8
Recommandations	9
<i>Les principaux défis de la résolution des conflits au Mali</i>	9
<i>La légitimité de l'État malien</i>	9
<i>Que faire de l'Accord sur la paix et la réconciliation de 2015?</i>	10
<i>Le Centre du Mali</i>	10
<i>Assurer la transition d'une posture de guerre contre le terrorisme vers un engagement politique stratégique</i>	11
La situation conflictuelle	12
L'état de l' État malien	14
Les femmes et les dynamiques conflictuelles	16
L'intervention internationale	20
<i>MINUSMA</i>	20
<i>Limites organisationnelles</i>	20
<i>Limites stratégiques</i>	21
Conclusion	23
Annexe 1 : Leçons à tirer pour les interventions internationales	25
Annexe 2 : Leçons à tirer de la méthode FrancoPaix	27
Annexe 3 : Liste des rapports du projet Mali	29
À propos du Centre FrancoPaix	30

Résumé

En septembre 2016, le Centre FrancoPaix inaugurait un projet de recherche intitulé « Stabiliser le Mali : les défis de la résolution des conflits ». Financé par le gouvernement du Canada, le projet visait la production d'une analyse scientifique rigoureuse de la situation au Mali. Dix rapports de recherche ont été publiés, chacun basé sur des données empiriques uniques et rédigé par un membre différent de l'équipe de recherche. Combinés dans ce document après un série de conférences et de consultations impliquant des acteurs maliens et internationaux, ils offrent une analyse multidimensionnelle et multidisciplinaire du conflit malien et de l'impact de l'intervention internationale. Ce rapport est ainsi le fruit de diverses expertises et d'analyses de différents aspects du conflit. La méthodologie de ce rapport repose également sur les échanges, la discussion et le débat avec les collègues universitaires, les décideurs politiques, les parties prenantes maliennes et internationales et des acteurs de diverses origines et expériences.

Le processus de paix au Mali repose sur une analyse qui était valable en 2013-2015, mais qui ne l'est plus en 2018 compte tenu de l'évolution de la situation. Quels sont les dynamiques conflictuelles maliennes en 2018?

Conclusions principales :

- Les institutions de l'État malien demeurent prises dans une *crise double* : une incapacité à remplir leurs fonctions mandatées et une légitimité mise en doute de par son inaptitude à répondre aux attentes et aux préoccupations des citoyens et citoyennes;
- Les relations entre l'État et la société sont profondément brisées, en particulier, mais pas exclusivement, comme elles se manifestent entre les membres des forces de défense et de sécurité maliennes et le grand public;

- Les groupes armés sont de plus en plus fragmentés sur la base d'appartenance communautaires et tribales en raison d'une situation où le banditisme et l'insécurité croissent;
- Les acteurs djihadistes consolident leur gouvernance des zones rurales par la coercition, mais aussi grâce à une offre de protection et d'autres formes de services;
- L'engagement international dans les dynamiques des conflits maliens exacerbe les tensions entre les groupes signataires, et contrarie les communautés locales soit par inaction (dans le cas de la MINUSMA) ou d'actions coercitives manifestes (dans le cas de l'opération Barkhane). Cela est causé par l'importance mise sur la lutte contre le terrorisme au détriment des efforts politiques visant à favoriser des mécanismes et des processus de résolution des conflits entre les acteurs du conflit, qu'ils soient signataires ou non.

Recommandations principales :

- La légitimité de l'État malien doit être renforcée grâce à des réformes de la gouvernance qui prennent au sérieux les limites et les possibilités de la décentralisation administrative, les demandes citoyennes pour une justice fonctionnelle de l'État et la nécessité de restructurer les relations entre civils et militaires;
- Le Comité de Suivi de l'Accord sur la Paix et la Réconciliation doit développer des mécanismes pour assurer la représentation des nombreux groupes d'acteurs qui sont exclus du processus, y compris les organisations de femmes et de jeunes, et en particulier les communautés du Centre du Mali. Dans ce contexte, la MINUSMA doit reprendre le leadership international du processus;

- La MINUSMA doit redéployer la majeure partie de ses forces de maintien de la paix dans le Centre du Mali afin d'aider le gouvernement à y rétablir sa légitimité;
- L'engagement international au Mali doit s'éloigner de l'accent mis sur la « guerre contre le terrorisme » au Sahel et s'engager dans une réflexion stratégique collective pour la résolution des conflits.

Stabiliser le Mali

En septembre 2016, le Centre FrancoPaix lançait un projet de recherche sur le conflit et l'engagement international au Mali. Intitulé « Stabiliser le Mali : les défis de la résolution des conflits », le projet visait la production d'une analyse scientifique rigoureuse de la situation. Dix-huit mois plus tard, l'équipe de recherche a publié dix rapports d'analyse et quatre bulletins: sur les dynamiques conflictuelles au nord, au centre et au sud du pays, sur les groupes terroristes, sur la réforme du secteur de la sécurité, sur la « question touarègue », sur les femmes maliennes, sur les élections de 2018, sur les défis démographiques, sur l'opération Barkhane et sur la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Ces analyses surviennent à un moment critique pour le Mali. Un processus de paix moribond, des réformes de gouvernance qui n'avancent pas ou peu, une avancée des groupes terroristes et une recrudescence généralisée de la violence se constatent à l'aube d'une élection présidentielle.

Le moment est également propice pour les acteurs internationaux. La revue stratégique de la MINUSMA, les questions à propos des limites du dispositif français Barkhane et les efforts en vue du déploiement de la force conjointe du G5 Sahel visent à répondre aux nombreuses critiques de l'intervention internationale et à l'évolution des dynamiques conflictuelles.

But du projet

La complexité de la situation au Mali est indéniable. Les difficultés du processus de paix sont évidentes. Les limites de la médiation et des interventions internationales sont importantes. Le projet ne prétend pas connaître ou offrir toutes les réponses ou identifier *la* solution aux conflits maliens, mais nous sommes confiants que notre approche saura apporter un nouvel éclairage sur les liens fondamentaux à faire entre les diverses dimensions conflictuelles, des précisions précieuses sur les relations entre les acteurs et sur les enjeux principaux et des pistes de réflexion permettant de sortir de l'impasse dans laquelle se retrouvent le pays et l'action internationale.

Le but premier du processus d'analyse est d'offrir une compréhension accrue et détaillée des possibilités pour la paix afin d'appuyer les efforts de réconciliation maliens et internationaux. Sous la forme de plusieurs publications, l'analyse proposée est donc un outil pour les divers acteurs qui construisent, mettent en œuvre et évaluent les programmes ou les activités de résolution des conflits. L'étude des causes, des acteurs et des dynamiques conflictuelles a été construite dans une perspective d'éclairer les enjeux à long terme des objectifs de transformation des conflits.

But de ce rapport

Quant à ce document, son but est d'encourager les discussions autour des enjeux des conflits *et* de l'intervention internationale. L'ambition se résume à présenter, de manière concise, les conclusions de nos analyses. Pour les détails, les lecteurs et les lectrices sont conviées à lire les rapports individuels. Les recommandations

présentées se veulent des « points de départ » d'une discussion visant à sortir de l'impasse un processus de paix qui tourne en rond et des interventions militaires qui se perpétuent. En effet, le point particulièrement important à souligner et le défi à relever sont les limites temporelles: tous les acteurs du conflit agissent largement en fonction d'horizons politiques à court terme, ce qui permet de négliger ou de passer sous silence les enjeux sensibles et fondamentaux et les engagements politiques à long terme.

Démarche méthodologique

Le texte qui suit résume les conclusions des dix rapports d'analyse du projet FrancoPaix sur le Mali (voir Annexe 1), qui sont disponibles gratuitement sur le site du Centre FrancoPaix.¹ Ceux-ci sont basés sur plusieurs mois de recherche au Mali, en particulier, et à Niamey, à Ouagadougou, à Paris, à Bruxelles, à New York et à Ottawa. Près de 400 entrevues ont été conduites par les membres de l'équipe de recherche ou par des assistants à la recherche maliens, sans compter les échanges informels et quotidiens avec différents acteurs et actrices. Les membres centraux de l'équipe de recherche se sont réunis à intervalles réguliers afin de débattre des enjeux et des analyses.

Le document est aussi le produit de plusieurs ateliers, conférences et colloques où des scientifiques de diverses nationalités et expertises, des membres des gouvernements maliens, canadiens, français et autres, des représentants et représentantes de la MINUSMA et d'organisations non gouvernementales et des citoyens et citoyennes ont échangé sur les enjeux du conflit au Mali.

Entre autres, un colloque international a eu lieu à Montréal en mai 2017, à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, où le Représentant spécial du Secrétaire général, Mr Mahamat Saleh Annadif, et l'ambassadeur du Mali au Canada, son Excellence Mr Mahamadou Diarra sont intervenus. Dans les premiers mois de 2018, des événements ont été organisés à Paris, à Ottawa, à Montréal, à Québec, à Halifax, à Bruxelles et à Bamako. Ce dernier, le plus important, tenu à l'École de Maintien de la Paix Alioune Blondin Beye de Bamako en mai, a rassemblé le monde de la recherche et celui des parties prenantes de la crise, tant maliennes qu'internationales. Un premier jet du document a été partagé avant l'événement afin de nourrir et orienter les discussions.

Bien sûr, l'analyse comporte des limites: bien qu'elle soit étayée par une importante recherche sur le terrain, au Mali elle a été limitée à Bamako, à l'exception d'un assistant de recherche malien qui a pu se déplacer au centre du pays. Pour compenser, des données sur les conditions à l'extérieur de la capitale ont été recueillies via des interlocuteurs maliens et onusiens en visite à Bamako, à Niamey et à Ouagadougou. Des sources secondaires crédibles ont aussi été utilisées. De plus, l'analyse s'est concentrée sur les aspects politiques et sécuritaires de la situation au Mali et, plus précisément, sur les dynamiques de violence et les dynamiques tournant autour du processus de paix. D'autres aspects ont été pris en compte, bien sûr, et constituent le contexte régional, national et international.

¹ <https://dandurand.uqam.ca/centre-francopaix/>

Recommandations

Les efforts internationaux au Mali sont divisés entre des objectifs entrant régulièrement en contradiction : ceux autour du maintien de la paix (menés par la MINUSMA) et ceux autour du contre-terrorisme (menés par la France et ses alliés). Les efforts de mise en œuvre de l'Accord sur la paix et la réconciliation ayant échoué jusqu'à présent, certaines puissances se limitent à gérer les effets des violences, à contenir les menaces à l'intérieur du Mali, à des horizons à court terme et à la mise en place de solutions techniques. Dans ces conditions, les signataires de l'Accord ont peu de motivations ou de conviction pour le mettre en œuvre. Sans un consensus sur la nécessité de cette mise en œuvre, les conditions stratégiques pour le succès des négociations ne sont pas réunies.

Le processus de paix au Mali est bloqué par une logique qui était valide en 2013-2015, mais qui ne l'est peut-être plus en 2018 étant donné l'évolution de la situation et des dynamiques conflictuelles. La réponse internationale principale à ces évolutions a été de redoubler les efforts contre-terroristes en misant sur une force conjointe du G5 Sahel. L'accent mis sur la « guerre contre le terrorisme » n'aide pas à la résolution des conflits au Mali. Mise en avant, elle relègue au second plan les questions fondamentalement politiques à poser à propos de la nature même des conflits, de leurs causes et de leurs solutions. Lorsque la résolution des conflits échoue, ce n'est pas la guerre qui devrait s'imposer mais il faudrait plutôt redoubler l'effort politique et stratégique autour de la question « quels conflits au Mali ». Un tel engagement commence, d'abord et avant tout, où les parties en conflit sont, plutôt qu'où les tierces parties veulent qu'elles soient.

Les principaux défis de la résolution des conflits au Mali

La légitimité de l'État malien

La légitimité de l'État, telle que perçue par les citoyens et citoyennes du Mali, est souvent discuté en lien avec son incapacité à assurer la sécurité et donc à restaurer son autorité. La crise de l'État est trop peu discutée en termes de crise de la gouvernance, de l'utilité citoyenne de l'État et de la représentativité de ses institutions. Les 25 années de réformes administratives incomplètes et inégales ont laissé en héritage des divergences entre les principaux acteurs politiques sur le degré souhaitable et possible des responsabilités et des pouvoirs centraux et décentralisés.

Recommandations :

- i. Encourager les réformes sur la gouvernance avec un regard critique et sans pitié sur les limites et les possibilités de la décentralisation administrative. Cet examen critique exigera et permettra de reconsidérer les formes de gouvernance adaptées et appropriées aux défis de la gestion de la diversité et des inégalités multiples sous des conditions socio-économiques, géographiques, climatiques et démographiques particulièrement difficiles;
- ii. Prendre au sérieux les revendications de prestation de services de justice de l'État, sans lesquels la résolution des conflits ne peut être pérenne;
- iii. Reconnaisant que les histoires de la diversité culturelle et ethnolinguistique du Mali sont aussi celles des inégalités, de la domination et de la prédation, les représentants de l'État déployés en

- région devraient recevoir une formation sur cette diversité et cette histoire, afin de mieux gérer les différences et les conflits sur le terrain (et afin de combattre les préjugés);
- iv. Les membres des Forces maliennes de défense et de sécurité doivent être irréprochables dans leurs interactions avec les populations. La réforme du secteur de la sécurité doit être prioritaires dans la mesure où elle doit s'articuler dans une réforme des relations entre les civils et les militaires.²

Que faire de l'Accord sur la paix et la réconciliation de 2015?

L'Accord de 2015 ne reflète pas la situation conflictuelle de 2018. Le conflit de 2012 s'est transformé en conflits multiples, les groupes armés se sont fragmentés et reconstitués et les violences vaguent vers des tendances inquiétantes d'ethnisation et de tribalisation.

Recommandations :

- i. Malgré les ratés, l'Accord et le processus de mise en œuvre doivent être préservés. Le plus grand acquis de l'Accord est qu'il permet de réunir régulièrement autour d'une table les acteurs principaux.
- ii. Le Comité de suivi de l'Accord doit développer des mécanismes assurant la représentation d'acteurs absents dans le processus, notamment les organisations de femmes et de la jeunesse.
- iii. Reconnaisant les perceptions maliennes d'une quasi-absence de la communauté internationale dans la mise en œuvre du processus de paix, la MINUSMA doit se réinvestir davantage dans le processus

afin d'assurer et de reprendre le leadership international de celui-ci.

Le Centre du Mali

Il semble que peu de gens veulent en parler. Le Centre du Mali souligne la complexité des conflits au-delà des commentaires et des analyses sur le terrorisme, au-delà des « simples » problèmes historiques de l'insurrection touarègue ou djihadiste. Les dynamiques conflictuelles au Centre du Mali suggèrent des racines multiples, incluant la gouvernance, la justice, les questions foncières, les divisions intercommunautaires, l'intégration régionale, les changements climatiques, le « développement » et même les institutions patriarcales. Ces racines échappent largement au contrôle de l'État ou, pire, l'État est à la base de ces conflits.

Recommandations :

- i. Un redéploiement de la MINUSMA au Centre (Mopti et Ségou, notamment) peut être difficile, mais il représente une première étape inévitable pour assurer un minimum de sécurité et de stabilité, puisque l'État malien semble incapable de le faire.
- ii. Les efforts liés à la légitimité de l'État (voir le point #1) doivent être concentrés au Centre du Mali. Ces efforts s'avèreront encore plus difficiles qu'au Nord, notamment sur le plan de la représentation. Contrairement au Nord, il faut identifier les principaux leaders et interlocuteurs du Centre aux fins de négociations et de résolution des conflits.

² Pour plus de précision, voir Niagalé Bagayoko, *Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali* (Montréal : Centre FrancoPaix, 2018).

Assurer la transition d'une posture de guerre contre le terrorisme vers un engagement politique stratégique

Les opérations militaires contre-terroristes prennent trop de place pour le moment et minent les possibilités pour la paix en repoussant toujours celles-ci au lendemain. L'accent mis sur la guerre contre le terrorisme n'incite pas l'État malien à rechercher la paix et la réconciliation et justifie les bavures et exactions des forces de sécurité et de défense maliennes. Il permet aussi la capture d'une rente par des milices qui travaillent avec les forces contre-terroristes, ce qui accentuent les tensions intercommunautaires.

Recommandations :

- i. L'instrument militaire doit servir une stratégie politique de résolution des conflits. Il ne doit pas dicter le ton de l'engagement international. Le défi est de s'éloigner du paradigme du contre-terrorisme.
- ii. Reconnaisant que les forces contre-terroristes, étant déployées sur le même territoire que la MINUSMA, minent le principe fondamental d'impartialité, le Secrétaire général doit protéger l'intégrité des opérations de maintien de la paix de l'ONU. À cette fin, les forces contre-terroristes ne devraient pas être autorisées grâce au mandat de la MINUSMA. La formulation d'une doctrine du maintien de la paix pourrait être également utile à cet égard, en limitant le mélange des genres.
- iii. Le Conseil de sécurité doit faire la promotion d'une réflexion stratégique malienne collective. Dans un tel contexte, chaque groupe malien du conflit devrait préciser où il en est, qui il

représente exactement, quels sont ses objectifs et comment il compte y arriver. Cela permettrait de surmonter les divisions internes et la fragmentation des groupes, de faire le pont entre les élites politiques et les gens qu'elles représentent, d'encourager la transparence et l'inclusion (des femmes en particulier), de donner une voix plus forte aux représentants et représentantes de la société civile, de mettre sur la table des questions passées sous silence et de clarifier le rôle des intervenants internationaux.

- iv. Un travail conceptuel autour de l'étiquette « terroriste » doit être encouragé par l'ONU et ses partenaires, car le concept mine un engagement politique de par la posture militaire qu'il présuppose. Un changement conceptuel aiderait à mettre en avant une stratégie politique, plutôt que militaire.

La situation conflictuelle

Six ans après la conquête des territoires septentrionaux du Mali par une coalition hétéroclite, le Mali reste embourbé dans une situation de conflits armés. Cependant, les centres de gravité se sont déplacés et leurs caractéristiques principales ont été transformées. Les groupes armés signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015 ont largement cessé les combats entre eux suite à la signature d'un accord de cessez-le-feu « définitif » le 20 septembre 2017 à Bamako. Néanmoins, les groupes armés terroristes fidèles au commandement central d'al-Qaïda ont multiplié les attaques contre les forces armées maliennes, les représentants de l'État, les forces internationales et les groupes armés signataires coopérant avec eux. Cette insurrection islamiste a consolidé sa sphère de gouvernance et d'influence dans le centre du pays (surtout Mopti et les régions du nord de Ségou) où les attaques sont de plus en plus fréquentes et sophistiquées, comme le démontre l'attaque d'avril 2018 sur le camp de Tombouctou. Ces groupes islamistes sont également très actifs dans les régions de Ménaka et de Gao (notamment aux confins du Burkina Faso et du Niger), alors qu'ils se heurtent à la résistance de groupes armés signataires fidèles à l'État malien.

Alors que la mise en œuvre de l'Accord avance à pas de tortue, l'insécurité continue à croître sur la majeure partie du territoire malien au nord de Bamako. Les groupes armés signataires estiment que leur influence a sensiblement diminué, car ils ont été incapables de protéger les communautés des groupes de

bandits (qui sont composés de combattants de mouvements armés concurrents ou, parfois, de membres de leurs propres groupes). Le principal effet de cette insécurité croissante est une fragmentation sociale et une multiplication conséquente des groupes armés. Ces derniers naissent d'une stratégie consistant à resserrer les rangs, en armant et en s'appuyant sur les membres de la famille ou de la communauté « tribale » ou ethnique pour se protéger. Ainsi, la confiance sociale a été considérablement ébranlée alors que les communautés s'accusent mutuellement d'être responsables des incidents mortels ou de banditisme. Cela a été le cas en mars 2018, par exemple, dans la ville de Gao entre les communautés arabes et Songhaï. La montée de l'insécurité mine considérablement les conditions nécessaires au *vivre ensemble*.

Dans ce climat d'insécurité, de nombreuses communautés maliennes ont trouvé une protection chez les insurgés islamistes. Ces derniers ont réussi à convaincre les premières dans la mesure où les autorités étatiques ont abandonné une grande partie du centre du pays après 2014-2015. Ces para-souverains islamistes armés ont su accroître leur légitimité au sein des communautés en offrant des services de type étatique, tout en combinant cette offre à des épisodes de coercition violente contre ceux et celles qui cherchaient des appuis chez les acteurs étatiques ou internationaux.³

Dans ce contexte, il est crucial d'examiner comment l'État malien entend « restaurer son autorité » sur tout le territoire et renforcer sa légitimité dans les zones (surtout rurales) au nord de la capitale. Le défi est immense étant donné sa réputation de corruption endémique, de clientélisme et de népotisme, de collusion

³ Pour plus de détails, voir Adam Sandor, *Insécurité, effondrement de la confiance sociale et gouvernance des acteurs armés dans le Centre et le Nord du Mali* (Montréal : Centre FrancoPaix, 2017).

avec les milices et de violations des Droits de l'Homme et les perceptions selon lesquelles l'État n'est pas assez préoccupé de la situation. Bien qu'il n'y ait pas de formule magique permettant de restaurer l'esprit national et la confiance entre les communautés, le ciblage et

le profilage des communautés ayant eu affaire à des éléments insurrectionnels islamistes ne feront qu'exacerber la situation et miner toute possibilité de dialogue nécessaire à la résolution des conflits.

Le Centre du Mali

La situation au Centre du Mali illustre bien comment plusieurs dynamiques socioéconomiques s'entremêlent, incluant la formation et les activités des groupes islamistes.

La transformation de l'économie de l'élevage et de l'agriculture dans la région de Mopti, et notamment dans le Delta intérieur du Niger, a accentué les rivalités politiques. Alors que la taille du cheptel en quête des riches terres de pâturages du Delta augmentait, l'espace dédié à la transhumance a été nettement réduit, notamment en raison de l'accroissement de l'agriculture irriguée décidé par l'État. En ont résulté de vives tensions, surtout entre pasteurs peuls venus de régions plus arides, d'une part, et « maîtres » peuls des pâtures du Delta et des communautés d'agriculteurs, d'autre part.

Certaines élites locales peules, issues de groupes statutaires dominants, détenant le contrôle sur l'accès aux très recherchés pâturages du Delta, ont extorqué des contreparties financières de plus en plus importantes aux communautés peules dites « étrangères » au Delta, contribuant ainsi à l'augmentation du sentiment de frustration de ces clans peuls allochtones.

Ces dynamiques conflictuelles existaient bien avant 2012. Celles-ci se sont exacerbées alors que le retrait de l'État de la région du Centre s'est poursuivi et permettait l'expansion des groupes armés islamistes. La formation de groupes armés, aux contours flous, dont la *katiba Macina* d'Amadou Kouffa, a permis d'inverser les rapports de forces avec ces élites locales, désormais moins capables d'imposer leur autorité. Bien au-delà de la question religieuse, l'attrait de ces groupes armés réside en grande partie dans leur capacité à changer les termes des relations politiques et économiques inégales entre des lignages peuls dominants et subalternes.

Dans un contexte où le rôle de l'État est perçu de manière négative, les acteurs islamistes peuvent pénétrer, gérer et gouverner le tissu social. Au travers des actions de ses agents, l'État est essentiellement vu comme une des sources majeures des injustices et de l'insécurité qui a contribué à la crise. Les agents de l'État, civils et militaires, sont souvent perçus soit comme des prédateurs, soit comme des complices des élites locales et des systèmes locaux de domination et accusés de contribuer à l'accroissement des abus. Ce faisant, ils nourrissent les discours des groupes armés dont l'attractivité repose notamment sur la promesse de régler leurs comptes aux agents de l'État.

Marie Brossier, Cédric Jourde et Modibo Ghaly Cissé, *Le Centre du Mali : Relations de pouvoir, logiques de violence et participation politique en milieu peul* (Montréal : Centre Francopaix, 2018).

L'état de l'État malien

Les élections présidentielles prévues en juillet 2018 seront un moment très important.⁴ Le gouvernement du Mali lutte contre l'érosion de la confiance publique et contre les problèmes de gouvernance, de sécurité et d'économie politique qui minent le rétablissement de son autorité et de celle de l'État. Les progrès lents et partiels de la mise en œuvre de l'Accord de 2015 nourrissent les opinions négatives sur l'administration actuelle et peignent l'autorité de l'État comme de plus en plus suspecte, dysfonctionnelle, discriminatoire ou prédatrice.

Les partisans et les acteurs du changement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration malienne, éprouvent des difficultés à incarner l'idée qu'une alternance politique—que des politiciens différents mais issus des mêmes réseaux et pratiques—puisse transformer la gouvernance, amener à bon port le processus de paix et assurer le développement socio-économique. Ce manque d'alternance crédible provient d'une vision stratégique limitée des acteurs politiques, d'une autonomie restreinte en matière d'élaboration des politiques, d'un contexte socio-économique ardu pour toute réforme institutionnelle et des effets d'une très forte dépendance sur l'assistance technique et le financement extérieurs. Malgré les flux de l'aide internationale, le Mali manque de ressources pour soutenir le modèle d'une modernisation politique et économique accélérée hérité de son passé colonial, de la décolonisation et de son expérience de démocratisation.

De plus, la présence et les performances inégales de l'État et de ses fonctions se combinent à la faiblesse des liens de confiance entre les acteurs du processus de paix, et entre les élites des groupes signataires et les gens qu'ils représentent. La question de la représentativité (qui peut parler à qui et au nom de qui) demeure fondamentale non seulement au sein des groupes non étatiques, mais aussi pour la crédibilité des administrateurs maliens représentant un intérêt public au-delà des tactiques de préservation du pouvoir, des ressources de la coopération internationale et des relations clientélistes.

Quant aux mécanismes de gestion des conflits au niveau communautaire ou local, ils ne sont plus aussi efficaces qu'il y a dix ans et ne sont plus aussi robustes qu'à la fin des années 1990. Par conséquent, la question clé est le niveau de confiance, de soutien ou d'affirmation accordé aux leaders communautaires qui représentent des structures administratives officielles. La question est particulièrement importante pour la jeunesse. Les jeunes maliens et maliennes (mais les hommes notamment) ont de moins en moins à perdre lorsqu'ils sont doublement marginalisés par les autorités étatiques *et* les autorités traditionnelles qui contrôlent l'accès aux opportunités ou aux ressources à travers leurs réseaux clientélistes.

Les divisions sociales antérieures aux conflits (par exemple les luttes à propos des moyens de subsistance) sont de plus en plus militarisées, avec des éléments ethniques, augmentant ainsi considérablement les risques de violence. Bien que l'État soit au cœur de nombreux problèmes, et malgré les luttes parfois féroces et violentes autour des objectifs de son

⁴ Sur les élections, voir Jonathan Sears, « Les élections de 2018 au Mali : un tournant? » *Bulletin FrancoPaix*, Vol. 3, No. 4, avril 2018.

autorité, des institutions de gouvernance légitimes plus représentatives et répondant mieux aux besoins et aux aspirations des populations sont néanmoins nécessaires.⁵

La démographie politique du conflit au Mali

Au Mali, les tendances démographiques reflètent celles de l'Afrique subsaharienne : une croissance démographique rapide, des taux de fécondité élevés, des services publics de piètre qualité et une explosion de la population urbaine de jeunes sans-emplois. Ces facteurs démographiques peuvent exposer un pays à un risque plus élevé de conflit, mais ils ne constituent pas une explication causale. En ce sens, la situation démographique du Mali ressemble à celle des pays avoisinants comme le Niger, le Burkina Faso et la Guinée. Cependant, les tendances démographiques varient à l'intérieur du pays avec des taux élevés de fécondité et de mortalité observés surtout dans les zones urbaines du Sud, du Centre et de l'Ouest. On ne trouve pas les mêmes taux dans les régions du Nord du Mali, surtout pas dans les régions de Tombouctou et Gao. Les régions de Gao, Tombouctou et Kidal sont en train de se dépeupler de sorte que leur poids démographique diminue.

Les tendances pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur (PDI) du pays sont davantage en corrélation avec les dynamiques du conflit dans le Centre et le Nord du Mali. En effet, il y a une étroite correspondance entre les mouvements de réfugiés et la montée de la violence en 2012-2013, notamment dans les régions de Gao et Tombouctou où l'on a observé un exode de personnes cherchant refuge dans les camps de réfugiés les plus proches de leur région d'origine. La plupart des réfugiés proviennent de groupes ethniques plus petits comme les Touaregs et les Peuls. Cependant, les mouvements de réfugiés sont surtout le résultat, non pas la cause, de la violence initiale. Puisque peu de réfugiés sont rentrés dans leur région d'origine, il semble peu probable que la pression exercée par ceux qui se sont retournés ait alimenté la violence dans les régions de Gao, Tombouctou et Mopti. La situation des PDIs est légèrement différente. Beaucoup de PDIs ont cherché refuge dans leur région d'origine. D'autres l'ont cherché dans le Sud et sont retournés par la suite dans leur région d'origine. Ce mouvement considérable d'êtres humains a peut-être exercé une pression sur les communautés locales et les marchés du travail tout en grevant des ressources administratives.

Christian Leuprecht et Philippe Roseberry, *La démographie politique du conflit au Mali* (Montréal : Centre Francopaix, 2018).

⁵ Pour plus de détails, voir Jonathan Sears, *Espoirs de gouvernance déçus et crise persistante au Mali* (Montréal : Centre Francopaix, 2017).

Les femmes et le conflit

Au Mali, les femmes subissent diverses formes de violence sexospécifique qui limitent et/ou permettent des identités sexuées et des positions sociales contextuelles à des moments différents. Par conséquent, la participation directe des femmes aux conflits armés, leur contribution aux efforts pour consolider la paix ou aux processus politiques plus formels, et leur accès aux ressources et services dépendent tous des catégories d'identification sociale et des histoires de vie. Ainsi, les expériences qu'ont les femmes maliennes de la sécurité et de l'insécurité sont intrinsèquement variables. Les formes contextualisées de l'agir féminin dépendent de la position dans laquelle la femme individuelle se trouve par rapport aux structures hiérarchiques intersectionnelles de domination. Par exemple, il est probable qu'une femme venant d'une tribu touarègue historiquement importante à Kidal soit confrontée à un niveau d'insécurité et de violence coercitive moins élevé – et qu'elle puisse participer au dialogue politique local plus régulièrement et en ayant plus d'impact – qu'une femme dogon habitant dans des zones rurales du nord des régions de Ségou ou de Mopti, où il y a une présence inégale de l'État malien et où la violence intercommunautaire est intense. Cela dit, une femme bambara de la classe moyenne, qui est originaire de Sikasso et en relation (d'une façon ou d'une autre) avec des partis politiques importants de Bamako, fera face à encore moins d'insécurité que les deux femmes précédentes. À Bamako, manifester un intérêt de pure forme pour les normes et les droits relatifs aux sexes, ou participer aux forums sur les droits des femmes subventionnés par la communauté des donateurs internationaux ou par la

MINUSMA, peut donc améliorer le statut social de certaines femmes qui sont mieux positionnées pour avoir accès à ces possibilités d'avancement, mais d'autres femmes sont laissées loin derrière.

Le gouvernement malien a ratifié plusieurs accords internationaux sur l'inclusion et les droits des femmes, sur la protection contre la violence sexospécifique et sur la participation des femmes aux arrangements et programmes politiques post-confliktuels. Le gouvernement a aussi développé un plan d'action national pour mettre en œuvre la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, afin de protéger les Maliennes dans le cadre des programmes pour consolider la paix et augmenter la sécurité. De plus, le gouvernement a adopté une loi en 2015 qui stipule que sur les listes électorales, et pour les nominations aux postes gouvernementaux, la proportion de candidats de l'un ou de l'autre sexe ne doit pas être inférieure à 30 %. Alors, il semble, du moins en théorie, que le gouvernement malien vise une inclusion plus importante des femmes. On peut se demander, cependant, si cette décision d'adopter des politiques d'inclusion a été prise de plein gré par le gouvernement, ou si elle a été motivée par la pression exercée par la communauté des donateurs internationaux.

Bien que le gouvernement malien ait entériné de tels accords juridiquement, la mise en œuvre des politiques et programmes associés aux conventions internationales prend en pratique beaucoup de retard. La mise en œuvre des politiques associées à la participation des femmes à la gouvernance post-conflit ne fait pas exception. Il faut souligner que le conflit armé au Mali et les négociations ultérieures, en vue de déterminer un processus politique pour permettre au gouvernement et aux groupes armés de se réconcilier, sont dominés par les

attitudes et les perspectives masculines. Pendant les négociations pour l'accord de paix de Ouagadougou en 2012-2013 et pour celui de Bamako en 2014-2015, les participants maliens qui jouaient un rôle appréciable étaient chaque fois majoritairement des hommes. En ce qui concerne leur inclusion formelle dans les mécanismes officiels de l'Accord pour la paix et la réconciliation, les femmes essuient une sous-représentation chronique. Tel est notamment le cas pour le Comité de Suivi de l'Accord (CSA), et pour la création récente d'autorités intérimaires pour les régions nord de Gao, Kidal, Tombouctou, Ménaka et Taoudenni, où sur les quinze autorités intérimaires sélectionnées, il y a seulement une femme, Mariam Maïga, Première Vice-présidente pour Ménaka. L'observation participante à la Commission nationale de Démobilisation, Désarmement et Réinsertion (DDR), qui a été effectuée par un membre de l'équipe de recherche du Projet Mali, indique que l'inclusion des femmes est très limitée à la Commission aussi, avec seulement une nomination de femme comme membre, Lieutenant-colonelle Bintou Maïga, et peu de femmes ayant des rôles administratifs au bureau national à Bamako. En un mot, l'inclusion formelle des femmes dans le processus de paix et ses multiples institutions de gouvernance post-confliktuelle est extrêmement insuffisante.

Cela contraste vivement avec la participation informelle des femmes aux initiatives pour consolider la paix, aux ONG, aux organisations de la société civile faisant la promotion des droits des femmes, aux associations pour les victimes locales, aux associations étudiantes et aux activités et groupements similaires. En effet, cette participation informelle est souvent très dynamique et inclusive, avec l'accent mis

sur une plus grande parité hommes-femmes. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance du Réseau femmes, paix et sécurité en Afrique de l'Ouest (REPSFECO), de l'Association des femmes pour les initiatives de paix (AFIP), et de la Coordination des associations et ONG féminines du Mali (CAFO). La MINUSMA est particulièrement importante en tant que partenaire internationale qui crée des occasions pour les organisations de femmes de rencontrer les membres officiels du CSA, et qui fournit aux acteurs du conflit des forums pour des réclamations liées à leurs efforts pour participer aux processus maliens de consolidation de la paix.

S'il est vrai que les organisations de la société civile ont accordé beaucoup d'attention aux problèmes qui touchent les femmes, cela ne veut pas dire que toutes les Maliennes profitent d'une représentation égale dans ces organisations ni qu'elles bénéficient de façon égale des activités de consolidation de la paix. La nature asymétrique du conflit armé et de ses caractéristiques géographiques fait en sorte que selon les différentes catégories sociales de l'identité sexuée, les Maliennes ont des expériences inégales de l'(in)sécurité, ce qui a des incidences importantes sur le degré d'inclusion et d'approbation des Maliennes au sein des organisations de la société civile orientées vers des femmes, et sur le niveau d'accès qu'elles ont à ces organisations. Il existe plusieurs formes d'insécurité touchant les femmes, y compris l'insécurité au niveau du corps féminin, celle liée à la vulnérabilité alimentaire et celle liée aux possibilités de gagner leur vie. Les dynamiques d'insécurité dans les zones rurales du pays, où l'État malien n'est pas du tout présent, font en sorte que depuis 2015, les femmes habitant dans ces

zones se trouvent de plus en plus souvent obligées de respecter les exigences des groupes islamistes qui imposent, entre autres mesures de contrôle, le port du voile intégral et l'interdiction aux femmes de quitter l'espace domestique. Par exemple, mi-2017 dans la commune de Dialloubé, qui se trouve à 50 kilomètres au nord de Mopti, des combattants islamistes ont érigé des barrages routiers pour vérifier si les femmes étaient assises à côté des hommes dans les véhicules locaux, imposant des amendes et faisant du harcèlement avec des menaces d'infliger des coups à celles qui avaient commis ce « délit ». Dans la commune de Dioungani, qui se trouve à 130 kilomètres à l'est de Mopti, des combattants islamistes se sont emparés d'une femme et lui ont rasé la tête parce qu'elle se promenait dans un lieu public sans porter le voile. Là où la population est plus grande, à Mopti ou Sévaré, par exemple, de telles formes de coercition sont plutôt rares, comme elles le sont aussi dans les grandes villes où se trouvent les ONG consacrées aux problèmes touchant les femmes. Cette malheureuse expérience des Maliennes habitant dans les zones rurales a pour conséquence leur hésitation à sortir dans les lieux publics, comme les marchés, et la réduction générale de leur mobilité quotidienne. Ceci est non seulement à cause de la peur de violence directe, mais aussi à cause de la décision d'éviter tout le tracasserie associé à ces interdictions. Ainsi, à moins que les ONG ne se déplacent vers les populations rurales, ce qu'elles hésitent souvent à faire à cause de la peur du banditisme, les femmes dans les zones rurales doivent augmenter le nombre de voyages qu'elles font vers les grandes villes, afin d'avoir accès aux services et de pouvoir participer aux forums pour les femmes, mais

souvent elles considèrent que de tels voyages impliquent des risques trop élevés.

Bien que le clivage rural-urbain soit important, ce n'est pas la seule dynamique qui conditionne la participation des femmes aux processus de consolidation de la paix, et ce n'est pas non plus ce qui détermine s'il est probable qu'elles soient présentes aux événements impliquant des conflits armés. Les appartenances sociales des femmes (leur commune, groupe ethnique et classe sociale, leurs attributions statutaires) ont un impact important, elles aussi, sur l'expérience de l'insécurité liée à l'identité sexuée. Par exemple, l'intensification de la violence intercommunautaire au Centre du Mali a des effets très néfastes sur les communautés peules, et les femmes et les enfants peuls des zones rurales sont les premiers à en souffrir. Tel a été notamment le cas à partir du début de 2018, des combattants-chasseurs traditionnels que l'on appelle les « Dozos » (dont la plupart appartiennent à des groupes ethniques mandés du Sud du Mali) quand ils ont commencé à mener des attaques contre des communautés peules, allant jusqu'à brûler des villages, en coordination selon certains rapports (ou, du moins, selon certaines rumeurs) avec les forces armées maliennes. Les groupes dozos accusent les communautés peules d'être impliquées dans la violence djihadiste contre les populations sédentaires (surtout de Dogons et Bambaras), et aussi contre les forces armées maliennes. Ce type de violence intercommunautaire pousse les communautés locales à s'allier aux acteurs du conflit qui semblent leur offrir la forme de protection la moins violente. Ces alliances entre les communautés locales et les acteurs du conflit sont souvent solidifiées par des

mariages. Ainsi, des patriarches peuls locaux peuvent chercher à tenir compte des contingences en faisant des ententes sur la protection avec des combattants djihadistes, ce qui se produit souvent pendant les périodes de transhumance. L'un des fils d'un patriarche peut rejoindre les rangs des djihadistes, ou l'une de ses filles peut se marier à un combattant. Un tel mariage réduit le fardeau économique de la famille et augmente ses ressources monétaires. En effet, puisque l'époux doit payer une dot à la famille de son épouse et fournir des fonds quotidiennement à son épouse pour la préparation de la nourriture, ce genre d'alliance avec des groupes armés islamistes est souvent très avantageux pour les parents peuls. De plus, il est possible qu'être mariées à des combattants djihadistes augmente le niveau de sécurité des femmes peules. Selon l'éducation religieuse qu'elles ont reçue de leurs familles, ces femmes ne trouveront pas nécessairement excessives les exigences de leurs époux en matière religieuse, et il semble probable que certaines d'entre elles puissent appuyer les activités djihadistes de leurs maris. Quant aux leaders communautaires de rang socio-économique supérieur, ils ont les moyens pour envoyer les membres féminins de leurs familles dans les villes plus grandes ou à Bamako, où ils peuvent rester avec des parents. Ce faisant, ils permettent à certaines Peules d'échapper à l'insécurité liée aux conflits armés ou d'éviter de se trouver mariées avec des combattants djihadistes. Cela montre comment, au moment où la violence intercommunautaire se répand au Centre du Mali, l'expérience de l'insécurité peut être très différente pour les femmes selon des aspects spécifiques de leur situation associés à des facteurs comme le groupe ethnique, la classe sociale, la religion, la caste et l'emplacement géographique.

Les catégories intersectionnelles qui constituent les identités féminines individuelles au Mali peuvent mener à des degrés variables de victimisation, à des niveaux différents d'accès aux ressources nécessaires pour faire des réclamations politiques ou obtenir de l'appui économique et, plus généralement, à des expériences différentes de la sécurité et de l'insécurité. Dans l'analyse du conflit malien et dans le développement de politiques pour y mettre fin, il faut tenir compte de cette diversité des expériences. Il paraît peu judicieux de parler de la « femme » comme une catégorie universelle dans un pays où, parmi certains groupes ethniques, toute forme de violence contre des femmes entraîne le bannissement du violateur (comme c'est le cas dans les communautés touarègues) et les mutilations génitales féminines (MGF) sont inimaginables (comme c'est le cas dans les communautés songhaï, touarègue et arabe au Mali), tandis que parmi les groupes ethniques qui sont plus nombreux – et sans doute plus influents sur le plan politique –, la violence conjugale est très fréquente et les MGF font partie des pratiques courantes. Même si ces autres pratiques violentes sont plus communes au Mali en général et qu'elles ne sont pas associées aux origines ni aux développements ultérieurs du conflit, elles illustrent néanmoins une variation importante dans le degré de stratification sociale des Maliennes. Seule une analyse des positions intersectionnelles du sujet peut mettre en lumière comment ces femmes ont éprouvé et comment elles continuent à éprouver – et même parfois à être avantagées par – le conflit asymétrique du pays.

L'intervention internationale

Le mandat de la MINUSMA a évolué depuis la création de la force, se résumant en 2018 à un appui à la stabilisation du pays, à la restauration de l'autorité de l'État malien sur tout le territoire et à la mise en œuvre de l'Accord de 2015. La résolution 2391 de décembre 2017 a ajouté un « appui opérationnel et logistique spécial à la Force conjointe » du G5 Sahel lorsque les forces de défense et de sécurité des États du G5 Sahel interviennent sur le territoire malien.

MINUSMA

Force est de constater que la situation sécuritaire au Mali ne s'est pas améliorée depuis le déploiement de la MINUSMA.⁶ Sans insinuer que cette détérioration soit entièrement de la responsabilité de la mission onusienne, les limites à l'action de celle-ci demeurent nombreuses. Elles sont ici répertoriées sous deux catégories: limites organisationnelles et limites stratégiques.

Limites organisationnelles

Les mots et les jugements qui proviennent du personnel interviewé de la MINUSMA sont très durs, mais sont aussi difficiles à vérifier. Certainement, le consensus, tant à Bamako qu'à New York, est que la mission demeure minée par une désorganisation navrante et par plusieurs membres du personnel peu qualifiés, dans sa composante tant civile que militaire. Son action est remise en question par plusieurs (incluant les autorités maliennes qui exigent

régulièrement une posture plus « robuste »). Ces perceptions doivent être remises en perspective et être comprises dans le contexte particulièrement difficile (et frustrant pour le personnel) de la situation malienne.

Au niveau de la force, il est possible de constater trois freins à son action. D'abord, les difficultés associées à la mobilité sont nombreuses: les axes routiers principaux au nord sont limités en nombre et en qualité, ce qui facilite les attaques contre la force; l'étendue du territoire ajoute aux défis logistiques; le climat sahélien augmente les coûts d'entretien des équipements; la force est dépendante d'une capacité de transport aérien surtaxée. La force n'est pas immobile, mais sa capacité de réaction rapide et d'accès aux localités éloignées est insuffisante pour assurer une présence stabilisante sur tout le territoire et pour surveiller ou confirmer les actions et les exactions des différents participants aux conflits.

La constitution de la force soulève également des questions. Notamment, elle est constituée de plusieurs troupes des pays avoisinants du G5 Sahel (Burkina Faso 14,6%, Niger 7,3%, Tchad 12,2%; pour un total de 34,1% des militaires de la MINUSMA, en date du 29 mars 2018). Une pratique qu'on évitait auparavant afin d'échapper aux conflits d'intérêt est revenue à la mode.⁷ La participation de troupes des pays voisins remet en question l'impartialité de la mission, déjà que la division du travail avec les forces françaises soulève les mêmes questions. Ce point est particulièrement important dans le contexte du

⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, S/2018/273, 29 mars 2018.

⁷ John Karlsrud, *The UN at War : Peace Operations in a New Era* (Palgrave Macmillan, 2018); Paul Williams et Thong Nguyen, *Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990–2017* (New York : International Peace Institute, 2018).

déploiement de la Force conjointe du G5 Sahel: à savoir les conséquences sur les perceptions et les activités locales lorsque la MINUSMA appuiera la force du G5. Ces troupes sahéliennes qui n'ont déjà pas une bonne réputation au niveau local, car elles agissent parfois de manière prédatrice, seront également appuyées dans leur action par le dispositif français Barkhane. Il est difficile de prévoir les effets de ces déploiements sur l'action de la MINUSMA, mais il risque d'être encore plus difficile pour la mission de se distancer des efforts de guerre franco-sahéliens.

Troisièmement, la rotation rapide des troupes, bien que dans les normes habituelles, empêche l'intégration et l'utilisation efficace des nouvelles capacités de cueillette et d'analyse des renseignements. L'unité ASIFU (All Sources Information Force Unit) est unique en son genre. Sa position et ses fonctions à l'intérieur de la mission demeurent néanmoins sous-utilisées et instables, dans la mesure où l'unité est toujours réinventée. La rotation rapide du commandement et du personnel pousse les nouveaux arrivants à « réinventer la roue ». Alors qu'en 2014 et 2015, la distance entre ASIFU, JMAC et le U2 était critiquée, l'intégration d'ASIFU au U2 à partir de 2017 est maintenant remise en question, à nouveau, au début 2018.

Au niveau de la mission civile, le travail de « bons offices » du Représentant spécial et Chef de la Mission, M. Mahamat Saleh Annadif, fait consensus, même si ses prises de position ne font évidemment pas toujours l'unanimité. Au-delà, les avis divergent et

tendent à refléter une gestion déficiente et un manque de communication entre les différentes équipes et les bureaux. L'équipe responsable de la médiation, par exemple, n'a pas la meilleure réputation à l'intérieur de la Mission, mais celle-ci semble largement due à une méconnaissance de son travail et à la communication limitée des effets de la médiation sur le terrain. Cela dit, tout l'aspect politique de la Mission est restreint et encadré par le contexte stratégique.

Limites stratégiques

Un consensus s'est formé autour de la MINUSMA pour la définir comme une « expérience », une « mission spéciale » ou une « mission pionnière », mais aussi comme la mission en cours qui éprouve le plus de difficultés. Elle révèle la crise du maintien de la paix telle que perceptible dans les rapports HIPPO (2015) et Cruz (2017).⁸ Certainement, qu'on soit à Bamako ou à New York, il est souvent répété que la MINUSMA n'est pas une mission de maintien de la paix « normale », étant donné la fluidité des alliances, « la complexité de la rébellion et les aspects ethniques et terroristes » dans un milieu où tout est perçu comme « mélangé ».

Bien que le contexte malien soit singulier et puisse en partie expliquer les problèmes de la mission, le contexte international entourant la création de la MINUSMA est souvent négligé ou passé sous silence. Il s'agit de celui imposé par un cadre stratégique de « guerre ou lutte contre le terrorisme ». L'opération Serval de 2013 visait à libérer le territoire malien de l'emprise des groupes terroristes afin d'établir

⁸ High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (HIPPO), *Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, presented to UN Secretary-General*, 16 juin 2015. Carlos Alberto dos Santos Cruz et al., *Improving Security of United Nations Peacekeepers : We need to change the way we are doing business* (New York : UN Independent report, 2017).

les conditions jugées nécessaires à une mission onusienne et aux efforts de paix et de réconciliation. La transformation de l'opération Serval en opération Barkhane n'a pas affecté ce contexte.⁹ En fait, la force Barkhane, bien que déployée dans le cadre d'une région définie par le G5 Sahel, est toujours autorisée, de par le mandat de la MINUSMA, « à user de tous les moyens nécessaires » pour intervenir en appui à la mission onusienne. La légitimité conférée à la Force conjointe du G5 Sahel suit, alors que la résolution 2391 (2017) lui octroie également un degré de légitimité internationale et, certainement, un soutien opérationnel et logistique.

Ce contexte stratégique est discuté en tant que division du travail entre les casques bleus et les « forces parallèles » que sont les armées françaises, elles-mêmes appuyées par des éléments américains, européens et du G5 Sahel. Ainsi, ces opérations contre-terroristes sous leadership franco-africain sont conçues comme distinctes des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, tout en concevant les premières comme étant nécessaires au déploiement, au bon fonctionnement et à la protection des secondes.

L'intervention internationale doit être conçue comme une partie intégrée au système de conflits au Mali. Le « bon sens » voulant que la lutte contre le terrorisme au Mali soit une guerre nécessaire pour créer un espace politique pour la mission onusienne cache un élément crucial. Cet environnement stratégique, dans la mesure où la guerre est déclarée nécessaire pour permettre l'activité

politique dans un horizon de 15 à 20 ans, perpétue le système de conflits plutôt qu'il ne les résout. La structure et les dynamiques d'une « guerre contre le terrorisme » ont un impact majeur sur la manière dont les conflits sont générés et poursuivis, sur la manière dont les parties prenantes les comprennent et les perçoivent et sur la manière dont ils peuvent être gérés ou résolus.

À la rigueur, même si les forces militaires internationales contre-terroristes peuvent identifier précisément des terroristes, ces derniers demeurent imbriqués dans les dynamiques conflictuelles au Mali. Ils participent et façonnent les enjeux politiques et économiques liés aux conflits armés. Par conséquent, une action contre eux a nécessairement un impact direct sur les efforts de résolution des conflits de la MINUSMA. C'est bien sûr un effet recherché dans une logique militaire. Toutefois, dans la mesure où le contre-terrorisme est perçu comme une nécessité à la création d'un espace politique propice à un processus de paix, il vient néanmoins imposer les frontières de cet espace politique et rompre les équilibres politiques sur lesquels la MINUSMA travaille. Autrement dit, bien que les partisans du contre-terrorisme affirment la nécessité de l'action militaire afin de permettre l'action politique, les actions contre-terroristes sont en fait éminemment politiques. Le contre-terrorisme transforme le cadre de la résolution des conflits, en remettant toujours au lendemain les promesses d'une résolution ou de la paix.¹⁰

⁹ Sur Barkhane, voir Emmanuel Goffi, *Opération Barkhane : entre victoires tactiques et échec stratégique* (Montréal : Centre FrancoPaix, 2017).

¹⁰ Pour plus de détails sur l'intervention internationale, voir Bruno Charbonneau, *Les dilemmes de l'intervention internationale au Mali* (Montréal : Centre FrancoPaix, 2017).

Conclusion

Les rapports du projet FrancoPaix ont démontré que la déstabilisation à laquelle le Mali est en proie ne s'explique pas par le seul activisme des groupes djihadistes, même s'ils y jouent un rôle important. Les violences qui ponctuent le conflit malien sont en effet sous-tendues par des logiques variées, qui s'entrecroisent et articulent luttes locales de pouvoir, affrontements intracommunautaires et intercommunautaires, discordes tribales et claniques, le tout sur fond de recul d'un État malien de plus en plus désavoué. Les groupes djihadistes apparaissent comme des acteurs incontournables tant ils sont insérés dans ces dynamiques et en tirent profit. Au-delà de leur fort degré de fragmentation, la fluidité organisationnelle qui les caractérise leur a permis de se réorganiser et d'ajuster leurs stratégies. Ces dernières sont basées sur l'usage de la violence et du terrorisme. Elles incluent également, avec un succès non négligeable dans certaines régions, tentatives de s'imposer comme des modèles alternatifs de gouvernance et intensification du recrutement. Ce faisant, ces groupes contribuent à accentuer la crise de légitimité dont souffre l'État malien sur des pans entiers de son territoire.¹¹

Dans de telles conditions, le grand risque des bailleurs de fonds est de revenir sans critique à leur ancienne complaisance sur les dysfonctionnements de l'État malien, de reproduire et de préserver un partenaire modèle de coopération internationale. Les investissements des donateurs dans des résultats à court terme risquent de soutenir et d'endosser tacitement les façades de progrès ou

d'amélioration manifestes, que ce soit dans les conditions de sécurité, les réformes de la gouvernance, la capacité institutionnelle ou la tenue d'élections. Anticiper les élections de 2018 comme la prochaine phase d'un retour à la normale politique repose à tort sur un enthousiasme surchauffé, et peut-être des attentes exagérées ou même mal placées, pour le rétablissement de l'autorité de l'État. De plus, si les tendances, les sentiments et les mouvements anti-stat quo significatifs actuellement présents au Mali ne sont pas reflétés de manière adéquate dans les prochains résultats électoraux, il existe des possibilités réelles de désordre social plus généralisé. Cette possibilité reflète un défi persistant pour les titulaires ou les nouveaux arrivants au gouvernement. Reste le problème de la reconstruction de la légitimité à plusieurs niveaux, y compris les bases de pouvoir locales, régionales et nationales, ainsi que dans les relations avec les donateurs et de la négociation de l'autonomie politique à la lumière de ces registres multiples.

Dans ce contexte, il nous semble impératif de promouvoir une réflexion stratégique collective. Se concentrer uniquement sur un dialogue et sur les relations entre les parties en conflit signataires et ainsi négliger les différences et les débats internes aux parties est une erreur. Le dialogue est insuffisant lorsque des désaccords radicaux existent un peu partout, lorsque les parties signataires ne représentent pas tous les citoyens et citoyennes ou toutes les régions et lorsque les parties tierces—les médiateurs internationaux—sont perçues comme ayant des agendas cachés. Ces derniers ne sont ni neutres, ni impartiaux, ni désintéressés, surtout dans un contexte de

¹¹ Aurélie Campana, *Entre déstabilisation et enracinement local : les groupes djihadistes dans le conflit malien depuis 2015* (Montréal : Centre FrancoPaix, 2018).

« guerre contre le terrorisme ». Un engagement stratégique exige une clarification des perceptions, des intérêts et des objectifs de chacun. Cela permet d'identifier plus précisément les désaccords radicaux, mais aussi d'identifier les intérêts communs. Un engagement stratégique depuis l'intérieur des parties prenantes a le potentiel de régler le problème terroriste, car l'exercice demande à chaque partie de répondre aux questions « qui est qui? » et « que faire? », incluant le rôle des acteurs internationaux. Ceux et celles qui sont en position de pouvoir s'opposeront et voudront étouffer une telle réflexion stratégique, mais l'alternative est la gestion court-terme de crises ponctuelles.

Annexe 1 – Leçons à tirer pour les interventions internationales

Intervention militaire et maintien de la paix onusien

L'intervention militaire internationale au Mali démontre les limites importantes et les effets néfastes d'un recours excessif à l'outil militaire aux fins de gestion et de résolution des conflits. Au Mali, le maintien de la paix de l'ONU est confronté à des tentatives de recadrage de sa finalité au travers de stratégies autorisant les opérations contre-terroristes *via* la légitimité morale du maintien de la paix onusien. L'ONU et ses partenaires doivent protéger l'intégrité des opérations de maintien de la paix des effets des opérations contre-terroristes qui minent leur impartialité.

- Le cas du Mali montre que, pour renforcer le maintien de la paix de l'ONU et le poids politique des missions de l'ONU, le Secrétariat et le Département des opérations de maintien de la paix doivent préserver la moralité unique du maintien de la paix de l'ONU, soit prendre au sérieux le principe selon lequel les Casques bleus n'ont pas d'ennemi. L'impartialité joue ici un rôle fondamental, la coercition n'étant pas inextricablement liée à l'inimitié. Pour isoler et préserver la spécificité du maintien de la paix – ce principe moral de n'avoir aucun ennemi - l'ONU doit développer sa propre doctrine de maintien de la paix.
- Le cas du Mali démontre le besoin urgent de développer de nouveaux outils conceptuels pour l'analyse des conflits. L'accent mis sur le « terrorisme » et « l'extrémisme violent » vient avec une conception de la violence comme une forme d'effondrement moral,

un acte illégitime et criminel ou un type de « développement à reculons ». Cet accent limite considérablement les options politiques et l'espace de discussion et de débat sur les solutions et les causes des conflits.

L'aide internationale et le nexus sécurité-développement

Au niveau du lien entre la sécurité et le développement, l'intervention internationale au Mali sous-estime les dynamiques conflictuelles associées aux changements socio-économiques recherchés par les acteurs du développement, et au sein des processus et des relations d'intervention. Les multiples parties prenantes (partenaires financiers et techniques bilatéraux et multilatéraux, ONG internationales et acteurs étatiques et non étatiques maliens) ne sont pas nécessairement d'accord sur les objectifs de développement, ni sur les meilleurs moyens de les atteindre. Dans un contexte dominé par le contre-terrorisme et par la prévention de l'extrémisme violent, les objectifs et les moyens sont négociés et mis en œuvre dans des conditions qui restreignent et déforment les discours, les politiques et les pratiques du développement.

- Dans leurs engagements envers le développement et la consolidation de la paix au Mali, les intervenants internationaux doivent reconnaître franchement les dynamiques du changement dans lesquelles s'insèrent les interventions. Ces changements sont socioculturels, politico-économiques et écologiques, et interagissent avec les divisions autour de l'accès aux opportunités et aux ressources de subsistance. Même lorsque les interventions de développement et de

renforcement des capacités atteignent les résultats escomptés, elles peuvent involontairement produire ou aggraver les inégalités sujettes aux conflits.

- Ainsi, le besoin est de passer des approches centrées sur le contre-terrorisme et l'extrémisme violent vers un développement axé sur la consolidation de la paix. Il faut s'attaquer aux facteurs d'instabilité au niveau communautaire dans les diverses zones du Mali, notamment les zones frontalières et marginalisées.
- Les processus de gouvernance (politiques et bureaucratiques, dans les services tant civils qu'armés) qui renforcent les écarts entre l'État malien et ses citoyens restent particulièrement problématiques. S'attaquer aux facteurs qui minent la capacité et la légitimité des acteurs étatiques demeure primordial. Les défis fondamentaux découlent de qui (quelles parties prenantes) possède quelles priorités de développement, et à quel point elles sont engagées et capables de les mettre en œuvre.

Annexe 2 – Leçons à tirer de la méthode FrancoPaix

Le projet « Stabiliser le Mali » a été dirigé par le directeur du Centre FrancoPaix et bâti autour de l'expertise de l'équipe de recherche. Chaque expert ou experte était responsable d'un aspect de l'analyse des conflits, de la collecte et de l'analyse des données et donc de la rédaction d'un rapport. Des ateliers réguliers ont été organisés, auxquels ont participé l'équipe de recherche et parfois des invités ou des intervenants, aux fins de suivi et de débat sur diverses questions. Des conférences et des séances de consultation ont été organisées afin de discuter des enjeux avec les acteurs du conflit et les praticiens de la paix.

Leçons apprises

- Le modèle d'équipe de recherche a bien fonctionné pour tirer parti de l'expertise interdisciplinaire et a encouragé des échanges virtuels réguliers qui ont grandement profité aux analyses.
 - L'équipe de recherche aurait pu être divisée en équipes plus petites, chacune avec son propre chef et son objectif spécifique, pour faciliter la coordination.
 - Des échanges réguliers en personne sont nécessaires mais difficiles à organiser. Des réunions et des échanges virtuels plus réguliers devraient compenser un nombre insuffisant de réunions en personne et promouvoir la participation des acteurs et des parties prenantes du conflit.
- L'équipe de recherche partageait un vocabulaire et des préoccupations communes (étant issus de la science politique) qui permettaient d'identifier et de clarifier le but et les objectifs.
 - D'autres préoccupations (provenant d'autres disciplines académiques ou de parties prenantes) sont difficiles à prendre en compte une fois le projet démarré.
 - Une certaine flexibilité est de mise. Le processus doit inclure, dès le départ, des mécanismes pour permettre des ajustements aux changements inattendus, y compris les cas de force majeure, tout en établissant des limites aux modifications possibles.
- La participation des acteurs du conflit est une exigence.
 - Cette participation devrait commencer dès la phase de conception du projet lorsque la problématique et les questions de recherche sont formulées.
 - Le travail de terrain est crucial pour la collecte de données, mais aussi pour le développement de relations de confiance entre les chercheurs et les acteurs du conflit.
 - De petits groupes de discussion devraient être rattachés à l'équipe de recherche ou à chaque sous-équipe de recherche afin de créer les conditions pour des échanges continus.

- Une coopération avec les acteurs politiques et conflictuels était essentielle pour faciliter l'accès, encourager les échanges virtuels réguliers, assurer la précision et la rigueur des analyses et combler le fossé entre les préoccupations du monde des chercheurs et celles du monde des politiques.
 - Les problèmes conceptuels ou de « traduction » entre les univers académiques et politiques sont parfois des obstacles à la communication et aux échanges. Pourtant, ils sont pour la plupart bénéfiques, voire une « valeur ajoutée », parce qu'ils sont des occasions de comprendre différemment, de voir le monde à partir d'autres perspectives et ainsi de nourrir l'imaginaire politique, d'imaginer d'autres questions de recherche et d'autres options politiques.
 - À l'intérieur et à travers de telles interactions, les chercheurs peuvent devenir des acteurs alternatifs pour une diplomatie de résolution de conflit que les acteurs du conflit ne peuvent pas poursuivre. Cependant, une réflexion continue est nécessaire sur la façon dont l'indépendance de l'équipe de recherche s'articule avec les besoins des acteurs politiques, la recherche de financements et la diffusion des résultats.
 - Le fait que les principaux membres de l'équipe de recherche étaient canadiens (à une exception près), il faut le dire, a facilité les échanges, l'établissement de relations de confiance et la production d'une perspective unique sur les dynamiques des conflits au Mali.

Annexe 3 : Liste des rapports du projet Mali

Rapports liés au projet Mali

- BAGAYOKO, Niagalé. 2018. *Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali*. Février.
- BENCHERIF, Adib. 2018. *De la “question touarègue” aux mémoires du conflit: pour une réconciliation malienne*. Février/mars.
- BROSSIER, Marie, JOURDE, Cédric et GHALY, CISSÉ Modibo. 2018. *Relations de pouvoir locales, logiques de violence et participation politique en milieu peul (région de Mopti)*. Mai.
- CAMPANA, Aurélie. 2018. *Entre déstabilisation et enracinement local, les groupes djihadistes dans le conflit malien depuis 2015*. Mars.
- CHARBONNEAU, Bruno et JOURDE, Cédric. *Les dilemmes de la résolution des conflits face aux défis de la « guerre au terrorisme » : le Mali dans une perspective sahélienne*. Mai.
- CHARBONNEAU, Bruno. 2017. *Les dilemmes de l'intervention internationale au Mali*. Octobre.
- GOFFI, Emmanuel R. 2017. *Opération Barkhane : entre victoires tactiques et échec stratégique*. Juin.
- LEUPRECHT, Christian et ROSEBERRY, Philippe. 2018. *La démographie politique du conflit au Mali*. Juin.
- SANDOR, Adam. 2017. *Insécurité, effondrement de la confiance sociale et gouvernance des acteurs armés dans le Centre et le Cord du Mali*. Août.
- SEARS, Jonathan M. 2018. *Espoirs de gouvernance déçus et crise persistante au Mali*. Août.

Bulletins liés au projet Mali

- BENCHERIF, Adib et AG ROUSMANE, Assinamar. 2017. « Voix et perspectives sur le(s) rôle(s) des femmes : pour une résolution de la crise malienne ». *Bulletin FrancoPaix*, vol. 2 n°3. Mars.
- CHARBONNEAU, Bruno. 2017. « Perspectives historiques : Macron et la France militaire au Mali ». *Bulletin FrancoPaix*, vol. 2 n°5. Mai.
- SANDOR, Adam. 2016. « Cinq éléments importants que le gouvernement Trudeau doit connaître à propos du conflit au Nord Mali ». *Bulletin FrancoPaix*, vol. 1 n°8. Octobre.
- SEARS, Jonathan M. 2018. « Les élections de 2018 au Mali : un tournant ? ». *Bulletin FrancoPaix*, vol. 3 n°4. Avril.

À propos du Centre FrancoPaix

Suite au XVe Sommet de la Francophonie et à la Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone, la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques a mis sur pied le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix afin de participer aux efforts et aux objectifs stratégiques de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en matière de prévention et gestion des conflits.

Inauguré en janvier 2016 grâce à l'appui financier de l'OIF, le Centre FrancoPaix s'est donné pour mission de :

- Valoriser la recherche scientifique et la formation universitaire en français dans le domaine des études de paix et conflits, notamment sur les questions de résolution et gestion des conflits et des missions de paix;
- Valoriser la recherche scientifique et la formation universitaire en matière de résolution des conflits à propos des pays francophones, africains notamment;
- Contribuer à la recherche axée sur la résolution des conflits et les missions de paix et concourir à sa diffusion, notamment dans le cadre d'activités de coproduction du savoir avec les décideurs et praticiens du domaine;
- Faciliter les échanges intellectuels et la circulation des savoirs en favorisant la mobilité, l'innovation et les collaborations entre les institutions, les chercheurs universitaires et les étudiants du « Nord » et du « Sud ».

Le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie.

Chaire Raoul-Dandurand | UQAM
C.P. 8888, Succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
Tel. (514) 987-6781 | chaire.strat@uqam.ca
dandurand.uqam.ca

Canada 