

# MALI : QUELLE PRESENCE POUR LA FRANCE APRES LE RETRAIT DES TROUPES ?

Par Jean-Paul Hughes et Gilles Toudic\*

Le 25 avril 2013

## Synthèse

*La réussite de l'intervention française au Mali est à peu près unanimement saluée, non seulement au Mali, mais aussi en Afrique de l'Ouest, en Europe et aux Etats-Unis.*

*Elle ne doit cependant pas conduire à sous-estimer la persistance des risques sécuritaires. Pour conjurer ceux-ci, la restauration d'un pouvoir légitime et efficace est urgente. La France peut y contribuer en apportant son soutien à l'organisation du processus électoral (appui technique et logistique, sécurisation du scrutin, certification des résultats...). Elle a également un rôle déterminant à jouer dans l'amélioration de la gouvernance du pays, condition de sa stabilisation et de la conduite des programmes de développement, avec pour objectifs clés la réhabilitation des ministères prioritaires pour la stabilisation sécuritaire et la relance économique (notamment du secteur agricole), le renforcement des institutions de l'Etat de droit, la réforme de la gouvernance locale. Enfin, la France peut aider la Commission dialogue et réconciliation à définir une méthode, des objectifs, un calendrier.*

*Une grande vigilance, appuyée par des moyens importants en hommes et matériels, sera durablement nécessaire pour éviter la résurgence de problèmes sécuritaires. Une force ONU va être mise en place et l'Union européenne s'engage, en particulier, dans la formation de l'armée malienne. La présence programmée d'un contingent français d'un millier d'hommes revêtira également une grande importance.*

*Il n'est pas de sécurité durable sans développement. L'aide internationale au Mali ne sera efficace que si elle est significativement accrue.*

*La conférence internationale qui se tiendra à Bruxelles le 15 mai prochain devrait arrêter comme priorités pour l'aide la restauration de la puissance publique et la mise en place des conditions du*

\* Jean-Paul Hughes et Gilles Toudic sont les pseudonymes de spécialistes de l'Afrique et des questions de coopération.

développement économique (agriculture et développement rural, construction de routes). Ces priorités ne pourront être efficacement mises en œuvre sans une forte implication française : en effet, l'organisation et le mode de fonctionnement de l'Etat et des administrations maliennes se sont construits en référence à une culture juridique et administrative française et le savoir-faire français en matière de développement rural s'est illustré au Mali avec la mise en place de l'Office du Niger, puis de la filière coton.

Il sera, par ailleurs, essentiel de concevoir des formules novatrices en vue de la mise en œuvre de l'aide internationale, afin d'éviter les déboires trop fréquemment rencontrés dans d'autres situations de « post-conflit » gérées selon les méthodes habituelles de la communauté internationale. A cet égard, il est recommandé de créer un véritable fonds multilatéral, cogéré par la communauté internationale et les autorités maliennes, chaque bailleur de fonds s'engageant à y affecter un volume annuel de crédits non préemptés, pendant cinq ans au minimum. La réalisation des projets devra être confiée à des services compétents de l'administration malienne, choisis et appuyés en concertation avec les bailleurs.

Pour que ces objectifs soient atteints, une implication politique française à haut niveau est indispensable. Il importe, en particulier, que les bailleurs multilatéraux acceptent de libérer des crédits suffisants et de reconnaître à la France un rôle important dans la mise en œuvre.

Pour la France, en effet, les enjeux de la stabilisation durable du Mali et de la région sont majeurs. La France dispose, ainsi qu'il a été mentionné, de certaines des compétences essentielles requises pour aider le Mali et la région à faire face à ces enjeux. Elle est enfin pratiquement le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir une conscience suffisante de son intérêt à restaurer durablement la stabilité du Mali, les Etats-Unis se sentant moins directement concernés. Il est donc de l'intérêt comme de la responsabilité de la France d'assumer un « leadership » dans l'action de la communauté internationale, sans craindre les reproches de néo-colonialisme ou les résurgences des critiques d'une « Françafrique » qui relève désormais du fantasme.

Au plan interne, il paraîtrait souhaitable de placer à la tête de la Mission Mali / Sahel une personnalité politique susceptible d'être un interlocuteur de poids, tant auprès des autorités françaises au plus haut niveau qu'auprès des partenaires internationaux (chefs d'Etat de la région et dirigeants des institutions multilatérales internationales). Les missions de cette instance gagneraient à être précisées, afin qu'elle puisse :

- développer une approche globale de tous les problèmes (terrorisme, trafics de drogues, d'armes, de cigarettes, de migrants, montée d'un islamisme radical) dont la conjonction dans la région sahélienne a provoqué la récente crise malienne et pourrait susciter d'autres crises, au Mali ou dans d'autres pays de la région ;
- entretenir des relations avec les pays directement concernés, en Afrique de l'ouest (notamment Golfe de Guinée), dans la zone sahélienne et en Afrique du nord - étant entendu qu'il serait illusoire d'espérer qu'une organisation régionale existante développe une approche globale des problèmes posés dans la région ou qu'une organisation idoine puisse être créée ;

*- mieux sensibiliser et motiver à apporter leur aide l'ensemble des pays de l'Union européenne et nos autres alliés (en particulier les Etats-Unis).*

Note  
intégrale

La réussite de l'intervention française au Mali est à peu près unanimement saluée, non seulement au Mali, mais aussi en Afrique de l'Ouest, en Europe et aux Etats-Unis. Elle ne doit cependant pas conduire à sous-estimer la persistance des risques.

Pour conjurer ceux-ci, la restauration d'un pouvoir légitime est urgente. Une grande vigilance, appuyée par des moyens importants en hommes et matériels, sera durablement nécessaire pour éviter la résurgence de problèmes sécuritaires ; l'aide internationale au Mali ne sera efficace que si elle est significativement accrue, et il est essentiel de concevoir des formules novatrices en vu de sa mise en œuvre, afin d'éviter les déboires trop fréquemment rencontrés dans d'autres situations de « post-conflit » gérées par l'ONU et la communauté internationale.

Dans cette perspective, une responsabilité particulière incombe à la France, pour des raisons historiques, et plus encore parce qu'elle est la mieux à même de fournir l'assistance nécessaire à la stabilisation durable du Mali comme à son développement. La réussite de son intervention comme le fait qu'elle soit directement concernée par les menaces issues de la zone sahélienne lui confèrent en outre une légitimité. Considérer que la France aurait, à ce stade, intérêt à se mettre en retrait, constituerait une erreur, procédant d'une prise de conscience insuffisante de la véritable césure produite, dans la relation entre la France et l'Afrique de l'ouest, par le succès de l'intervention au Mali. Bien au contraire, un « leadership » français intelligemment assumé peut contribuer à refonder sur de nouveaux paradigmes la relation entre la France et, non seulement le Mali, mais plus largement l'Afrique de l'ouest.

## **1 - LA PERCEPTION DE L'ACTION DE LA FRANCE**

La réussite de l'intervention française vaut à notre pays une grande reconnaissance des Maliens, d'autant plus remarquable que le peuple malien est très nationaliste, d'une grande fierté, et habituellement soucieux d'éviter toute ingérence dans ses affaires intérieures. Il est en particulier notable que la jeunesse partage ce sentiment, alors que, dans la plupart des pays francophones de la région, elle est de plus en plus souvent réservée, voire hostile, considérant que la France a trop longtemps soutenu des potentats. Cette reconnaissance ouvre la voie à l'établissement de relations fondées sur de nouvelles bases, avec un pays qui n'a jamais entretenu avec la France les mêmes liens que bien d'autres anciennes colonies francophones (le Mali était sorti de la zone franc dès l'indépendance pour n'y revenir qu'en 1984, tout en demeurant, en quelque sorte, en lisière du fameux « pré carré »).

La réussite de l'intervention française suscite aussi l'approbation chaleureuse des pays voisins du Mali (le Niger et toute l'Afrique de l'ouest), qui savent qu'ils sont également vulnérables face aux djihadistes, aux trafiquants de toutes espèces et aux facteurs d'instabilité qui se sont aggravés dans la sous-région.

## 2 - LA RESTAURATION D'UN POUVOIR LEGITIME

Il n'y aura ni développement durable et équitable, ni sécurité fiable, sans renforcement de l'Etat et des institutions sur l'ensemble du territoire, car l'affaiblissement dramatique de l'Etat, les dérives du régime, l'effondrement de l'armée (connus depuis plusieurs années) sont au cœur de la crise.

A cet égard, trois questions appellent un traitement urgent pour assurer la réussite de la stabilisation dans la phase post-conflit : les élections, l'Etat de droit, la réconciliation.

### LES ELECTIONS

Elles sont nécessaires et urgentes pour recréer de la légitimité et favoriser la reprise des aides internationales. Seules les élections permettront de sortir de la situation actuelle, caractérisée par l'immobilisme et la confusion à Bamako, avec un président intérimaire aux pouvoirs limités et à la légitimité parfois contestée, et la présence perturbatrice de Sanogo, qui n'a pas renoncé à jouer un rôle.

Le « volontarisme électoral » actuel doit toutefois s'accompagner d'un soutien immédiat et énergique de la communauté internationale. En effet :

- le Mali reste marqué par un lourd passif de crédibilité électorale (taux de participation traditionnellement faibles, incertitudes quant à l'acceptation des résultats et risque subséquent de crise post-scrutin) ;
- l'état de préparation (au regard de l'échéance affichée de juillet 2013, déjà controversée) reste incertain, en raison de problèmes techniques délicats (qualité des listes biométriques Ravec, vote des déplacés et réfugiés, vote des Maliens à l'étranger...) ;
- commencer par l'élection présidentielle est sans doute la démarche la plus pragmatique. Mais, dans le contexte actuel des candidatures probables, cette élection risque de diviser plus que de rassembler, et de mobiliser à l'excès toutes les énergies politiciennes (majoritairement du Sud !).

RDC, Guinée, Madagascar, Centrafrique, Togo, etc. : les très médiocres performances des acteurs multilatéraux (PNUD, UE, UA...) en matière d'accompagnement des processus électoraux en Afrique sont avérées et nécessitent une intervention française énergique et déterminée.

La France, très engagée dans le calendrier électoral, peut agir fort et vite sur certains aspects du processus pour en favoriser la réussite :

- apporter un appui technique immédiat (français et francophone) aux institutions maliennes chargées des élections, notamment sur les listes électorales et la gestion du contentieux ;
- exiger, au sein de l'opération de stabilisation des Nations-Unies, un dispositif électoral robuste : appui logistique, sécurisation du scrutin, sensibilisation des électeurs, certification des résultats ;
- préparer et déployer rapidement avec l'UE une mission d'observation de long terme substantielle (composée d'un grand nombre d'experts et d'observateurs français et francophones).

## L'ÉTAT DE DROIT

Les leçons de l'échec des grandes réformes sous les régimes Alpha Oumar Konaré et ATT (décentralisation, réforme de la justice, lutte contre la corruption, code de la famille) sont édifiantes. Sans une amélioration sensible, même progressive, de la gouvernance, le pays ne pourra pas être stabilisé et les programmes de développement, qui devront être soutenus financièrement et techniquement par les partenaires internationaux, ne pourront être menés à bien. Ce volet doit constituer un pilier majeur de la conférence de Bruxelles du 15 mai 2013.

Les documents de stratégie actuellement disponibles de l'ONU et de l'UA ne laissent pas présager un apport pertinent et décisif sur ces questions. Les experts ayant œuvré sur le terrain dans des situations post-conflit confirment largement les insuffisances de ces acteurs multilatéraux et les risques qu'elles génèrent.

Il importe pourtant que des décisions tangibles et significatives soient prises dès la conférence de Bruxelles. Il faut que les Maliens, à Bamako autant que dans le Nord, et en fait sur l'ensemble du territoire, puissent concrètement et rapidement voir se mettre en place les premières composantes d'un Etat de droit, ce qui ne signifie pas le retour au *statu quo ante*, tant sont nombreux les élus et représentants de l'Etat central discrédités pour leur corruption. Les acteurs français, dans le cadre d'une mise en œuvre coordonnée, cohérente et bien ciblée, ont un rôle déterminant à jouer. Sont concernées aussi bien les administrations que les institutions, les parlementaires, les collectivités locales, les ONG.... Les objectifs prioritaires doivent être :

- la réhabilitation de certains ministères-clés considérés comme prioritaires pour la stabilisation sécuritaire et la relance économique : Défense, Intérieur, Finances, Administration du territoire, Justice ;
- le renforcement des institutions de l'Etat de droit, dont l'indépendance, l'intégrité et la capacité d'agir doivent être assurées : Commission électorale, Commission des droits de l'homme, Cour constitutionnelle, Cour des comptes, Médiateur...

Par ailleurs, la gouvernance locale et une meilleure organisation du territoire constituent un enjeu majeur pour l'avenir du pays. Il conviendra de tirer les leçons des échecs de la politique malienne de décentralisation depuis 1992, d'éviter toute improvisation ou reproduction des schémas antérieurs au coup d'Etat de mars 2012 (réforme ATT multipliant les régions). Une nouvelle réforme territoriale devra faire l'objet d'une large concertation avec les forces politiques, la société civile, les acteurs locaux. Il sera essentiel d'écarter d'emblée toute logique d'attribution de postes ou de privilèges particuliers, ainsi que de zones d'influence communautaires, et d'articuler la réforme, d'une part avec le renforcement de l'Etat de droit, d'autre part avec un projet économique pertinent pour le Nord. La réforme devra enfin être garantie dans la Constitution.

## LA RECONCILIATION

Le travail de la Commission dialogue et réconciliation va inéluctablement s'inscrire dans une durée longue. Les premières nominations sont plutôt caractérisées par le choix d'un profil faible face aux acteurs à réconcilier. Les expériences dites de « Justice, vérité, réconciliation » dans d'autres pays

montrent qu'en la matière, il n'y a pas de recette magique. La construction d'un tel processus au Mali aujourd'hui s'avère complexe et ne devrait pas susciter trop d'illusions.

Il appartient en tout état de cause aux Maliens de mettre en place un processus crédible. Une responsabilité particulière incombe également à la France en la matière.

Elle peut et doit tout d'abord agir pour que le dialogue entre les autorités de Bamako et le MNLA<sup>1</sup> s'engage, tout en dissipant les ambiguïtés concernant ses relations avec ce mouvement et la représentativité qu'elle lui reconnaît. Celui-ci, en effet, a mis à profit les circonstances de l'intervention française, l'incapacité de l'administration malienne à se réinstaller rapidement au nord et l'absence de crédibilité de l'armée nationale pour s'installer à Kidal en position de force et tenter de restaurer une crédibilité gravement entamée, en donnant à penser qu'il bénéficiait du soutien de la France et que celle-ci le considérait comme l'interlocuteur privilégié du gouvernement malien dans le processus de dialogue qui s'amorce (alors que prévaut à Bamako, à juste titre, un consensus assez large pour considérer que le MNLA doit être un interlocuteur mais ne peut être le seul).

Par ailleurs, l'expertise française, ainsi que celle de certains pays francophones confrontés à des expériences comparables, peuvent aider à définir dans un premier temps une méthode, des objectifs, un calendrier, ce qui permettrait à la CDR de commencer utilement son travail. La communauté internationale doit, sur ces bases, se concerter rapidement pour régler clairement la question du financement et des moyens, qui ne doit pas devenir la préoccupation principale des membres de la Commission.

### **3 - LA SECURITE**

#### **UNE NECESSAIRE VIGILANCE**

Alors que la France s'engage opportunément dans une phase de réduction des forces déployées dans le cadre de l'opération Serval, la question sécuritaire au Mali, et plus largement au Sahel et en Afrique de l'Ouest, demeure un élément central et sensible de la stabilisation et de la sortie de crise. Il faudra du temps et, en fait, le développement du pays, pour conjurer définitivement le danger terroriste, car, outre que l'environnement régional lui procure des opportunités :

- un nombre croissant de jeunes Maliens, formés à l'étranger en arabe (et qui, souvent, ne parlent pas les langues nationales du Mali) à un islam très éloigné de l'islam traditionnel malien, constate en revenant au pays qu'il n'y a aucun avenir ;
- parmi les combattants radicaux que l'intervention française a mis en fuite, nombreux sont ceux qui ont contracté au Mali des liens de mariage qui vont leur permettre de maintenir des contacts.

#### **L'IMPACT POSSIBLE D'UNE ASSISTANCE FRANÇAISE**

Dans cette perspective, la France a, pour la suite, une responsabilité et une opportunité qu'elle se doit d'assumer et d'exploiter :

---

<sup>1</sup> Mouvement national de libération de l'Azawad (mouvement indépendantiste touareg)



- une responsabilité : ni les Maliens, ni les pays voisins concernés par le conflit ne sont en mesure, politiquement et militairement, d'agir seuls, d'agir vite, d'agir efficacement pour établir une stabilisation sécuritaire suffisante, pour prévenir un retour à une situation conflictuelle aiguë et organiser une sécurisation qui permette de répondre aux menaces persistantes. Les insuffisances dans ce domaine sécuritaire des acteurs multilatéraux (y compris des Opérations de maintien de la paix) sont avérées. L'engagement des partenaires bilatéraux ne sera probablement pas à la hauteur des besoins, ou, comme c'est le cas pour les Etats-Unis, sera fortement orienté par leurs stricts intérêts. La France apparaît dans l'après Serval comme le partenaire principal susceptible d'impulser et d'orienter une action internationale et régionale adaptée et d'assurer un accompagnement efficace des efforts maliens ;

- une opportunité : engagée en Afrique par ses programmes d'aide et de partenariat dans les domaines de la sécurité et de la défense, qu'elle s'est efforcée de faire évoluer ces dernières années, la France dispose d'une expérience et d'une compétence incomparables. Ses efforts se sont essouffés en raison des fortes contraintes budgétaires, d'une réévaluation politique insuffisante de ses intérêts stratégiques et du rôle rénové qu'elle peut et doit jouer en Afrique. Forte des succès politiques et militaires de Serval, elle est en situation aujourd'hui de clarifier ses méthodes, ses objectifs et ses moyens, son dispositif, ses soutiens aux initiatives africaines, son action en la matière au sein de l'Union européenne et des Nations-Unies. La stabilisation du Mali, les besoins sécuritaires en Afrique de l'Ouest sont à cet égard une occasion « historique » de rénovation de sa politique et de renforcement de sa crédibilité en Afrique et bien au-delà.

## **DES MESURES A EFFET RAPIDE**

Dans ce contexte, des initiatives simples et peu coûteuses peuvent être prises immédiatement :

- mobiliser et déployer rapidement une expertise civilo-militaire française pour aider les autorités maliennes à définir une politique globale et à moyen / long terme de défense et de sécurité. Le programme EUTM<sup>2</sup> de l'Union Européenne, l'opération de stabilisation des Nations-Unies, les futures opérations de désarmement des mouvements armés (notamment du MNLA), l'élaboration d'un programme de réforme des systèmes de sécurité, etc., ne peuvent être menés dans l'incohérence et le désordre, sous peine de voir persister une situation de forte insécurité. Un document de référence malien doit être réalisé, mis sur la table, et, idéalement, « validé » en liaison avec les partenaires internationaux concernés. Cet exercice peut favoriser une responsabilisation des acteurs maliens et une dynamique de réconciliation des composantes du système de sécurité malien. Il doit promouvoir une approche de ce système en termes de gouvernance démocratique, liée au renforcement de l'Etat de droit, associant le Parlement, le système judiciaire, les médias etc. Il doit également permettre d'impliquer les mouvements armés du Nord et sensibiliser la société civile aux problèmes de sécurité ;

- décider pour une durée déterminée, et à la mesure de nos moyens, une « priorité malienne » (voire sahélienne) pour nos actions d'appui en matière de sécurité et de défense (DCSD/MAE,

---

<sup>2</sup> European Union Training Mission

DCI/Ministère de l'Intérieur, Coopération opérationnelle/Ministère de la Défense, services de renseignements, etc.) qui puisse permettre de peser sur les actions de l'Union européenne et de l'ONU en matière de formation, d'équipement, de DDR (Désarmement, Démobilisation, Réinsertion), d'appui aux contingents de la MISMA<sup>3</sup> intégrables dans la force de l'ONU. Qui permette également de réadapter nos outils (ENVR, RECAMP<sup>4</sup>...), de redéfinir nos partenariats de défense avec les acteurs régionaux (CEDEAO<sup>5</sup> et UA en particulier), et de cadrer la politique de mise en œuvre des nouveaux accords militaires bilatéraux avec les acteurs africains concernés.

#### **4 - L'AIDE INTERNATIONALE AU MALI**

La conférence internationale qui aura lieu le 15 mai à Bruxelles à l'initiative de la France devra éviter de se focaliser sur le nord du pays. La solution aux problèmes du Nord implique la restauration de l'Etat malien et une vision globale des rapports entre l'administration centrale et les collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire.

La conférence devrait arrêter les priorités suivantes :

- la restauration de l'Etat, avec deux axes majeurs : (re)mettre en état de marche les ministères clés déjà mentionnés : Défense, Intérieur, Finances, Administration du territoire, Justice ;
- l'agriculture, l'élevage, et plus généralement le développement rural (programmes de développement et mise en place d'un réseau d'écoles d'agriculture) ;
- pour ce qui est plus spécifiquement du nord, la construction de routes : de liaisons entre Bamako et les villes du nord et entre villes du nord (Tombouctou, Bourem, Gao, Kidal), ainsi que la Transsaharienne et la route vers le Niger.

Il est à noter que le choix de ces priorités implique une démarche radicalement différente des approches habituelles des grands bailleurs multilatéraux, puisqu'elle vise à restaurer la puissance publique et à mettre en place les conditions du développement économique, alors que l'aide internationale a souvent été conditionnée à la mise en œuvre de plans d'ajustement structurels et que, depuis qu'ont été définis les OMD (Objectifs du millénaire pour le développement), la communauté internationale s'attache essentiellement à des problèmes sociaux (santé, éducation, etc.), certes essentiels, mais qui ne constituent pas l'urgence au Mali.

Il résulte de ce constat que (si l'on excepte les routes, pour lesquelles l'Union européenne en particulier dispose de tout le savoir-faire utile) ces priorités ne pourront pas être efficacement mises en œuvre sans une forte implication française, à la fois parce que la France a conservé des compétences techniques dans les domaines en question et parce que :

- l'organisation et le mode de fonctionnement de l'Etat et des administrations maliennes se sont construits en référence à une culture juridique et administrative française. En outre, l'existence de nombreux partenariats entre collectivités territoriales (communes, départements, régions) - spécificité de la coopération française - constitue un atout important pour « vivifier » les communes

---

<sup>3</sup> Mission internationale de soutien au Mali

<sup>4</sup> Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix

<sup>5</sup> Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest



maliennes, enjeu majeur pour sortir de la crise comme pour susciter l'émergence de nouvelles élites politiques ;

- la France a créé dès l'époque coloniale l'Office du Niger (grand projet exemplaire de développement rural), puis a créé après l'indépendance du Mali la filière coton, qui a fait vivre dans les années 1970 le tiers de la population et reste une ressource importante.

Une grande vigilance s'imposera, par ailleurs, quant aux modalités de mise en œuvre de l'aide. Pour éviter l'échec, des méthodes novatrices seront indispensables. Habituellement, en effet, dans des situations comparables à celle que connaît aujourd'hui le Mali, soit chaque bailleur de fonds gère ses programmes avec ses propres procédures ou méthodes, ce qui interdit toute vision stratégique et, en définitive, toute efficacité, soit les fonds sont gérés par les administrations locales, selon leurs procédures propres, ce qui, dans une situation comme celle que connaît actuellement le Mali, entraîne, outre une égale absence de vision stratégique, des retards considérables et une forte « évaporation » des crédits.

Pour éviter ces écueils, il convient de :

- créer un véritable fonds multilatéral auquel seront affectés les crédits supplémentaires que la communauté internationale doit octroyer au Mali si elle veut « remettre ce pays sur les rails » (il ne sera pas possible d'obtenir que tous les crédits y soient affectés) ;
- obtenir que chaque bailleur de fonds s'engage sur un volume annuel de crédits non préemptés, affectés à ce fonds, pendant cinq ans au minimum. Car la communauté internationale a l'habitude des fonds multilatéraux, mais ils sont souvent en trompe-l'œil (chaque pays « fléchant » en fait les crédits qu'il consent) et leurs modes de décision ne sont pas suffisamment codifiés, ce qui aboutit trop souvent à la paralysie ;
- mettre en place une cogestion de ce fonds (communauté internationale / Mali, avec une coprésidence) ;
- éviter la création de structures de projet spécifiques, en dehors de l'administration malienne, chargées de réaliser les programmes arrêtés par le fonds, et adopter des processus de décision précis ;
- confier cette réalisation à des services compétents de l'administration malienne, éventuellement restructurés, étant entendu que les responsables de ces services seraient choisis, appuyés et valorisés en concertation avec les bailleurs de fonds, afin de se consacrer véritablement à leurs tâches ;
- obtenir que les crédits affectés au fonds multilatéral soient débloqués selon un processus de « double-clé » (représentant du fonds/représentant de l'administration malienne). Cette formule aboutira, certes, à la création d'une « administration à deux vitesses », mais le choix est entre cette formule, l'habituelle inefficacité des procédures multilatérales ou la création de structures de projets spécifiques, qui seraient en contradiction avec la nécessaire restauration des capacités gestionnaires de l'Etat malien ;
- toute forme d'aide budgétaire globale devrait être proscrite, malgré la prédilection de l'UE pour cette forme d'aide. En revanche, des mécanismes d'appui budgétaire d'un montant modéré transitant directement par les collectivités locales (régions, cercles, communautés de communes, communes) devraient être expérimentés. Ces échelons locaux sont en effet les plus efficaces pour avoir un impact sur la vie quotidienne des populations, et sont aussi le vivier pour une nouvelle

génération de responsables politiques (pour beaucoup issus de la diaspora, du petit entrepreneuriat et des ONG locales).

## **5 - L'IMPLICATION DE LA FRANCE**

Pour la France, les enjeux de la stabilisation durable du Mali et de la région sont majeurs. Pour y faire face, la France dispose par ailleurs des compétences essentielles. Elle est enfin pratiquement le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir une conscience suffisante de son intérêt à restaurer durablement la stabilité du Mali, les Etats-Unis se sentant moins directement concernés. Il est donc de l'intérêt comme de la responsabilité de la France d'assumer un « leadership » dans l'action de la communauté internationale.

### **LES ENJEUX POUR LA FRANCE**

Chacun comprend l'importance majeure de l'enjeu sécuritaire, d'autant qu'il présente une dimension de politique intérieure : en cas d'enlèvement, ou au pire d'échec de la communauté internationale dans la reconstruction du Mali, et plus globalement dans la sécurisation de la région, une intensification d'attentats et de prises d'otages serait à craindre, au Mali (y compris sans doute cette fois à Bamako même, où l'islamisme a progressé depuis dix ans) ou dans les pays voisins. Ce ne serait, bien entendu, pas sans conséquences pour l'image du gouvernement dans l'opinion française – et les prochaines échéances électorales.

Un autre enjeu ne doit pas être négligé : celui de la rénovation de notre relation au Mali, et, plus généralement, à une grande partie de l'Afrique francophone. L'intervention française au Mali est parvenue à établir une rupture avec les interventions militaires passées sur le continent, et à faire gagner à la France une forte crédibilité, tout en démontrant l'efficacité de sa capacité militaire à agir en leader incontesté, à gérer une crise sécuritaire, à utiliser son savoir-faire, sa connaissance et son expérience de la zone.

Les relations de la France avec le Mali n'ont jamais été aussi étroites que ses relations avec beaucoup d'autres pays francophones, ce qui a du reste permis d'éviter certaines « connivences ». Le Mali a toujours maintenu une certaine distance avec l'ancienne puissance coloniale. La reconnaissance des Maliens envers la France (qui, estiment-ils, a permis de préserver l'intégrité du territoire national et de préserver la nation malienne) fournit l'occasion de refonder nos relations avec ce pays. Or, l'enjeu malien n'est pas négligeable, même s'il s'agit d'un petit pays (15 millions d'habitants – nombre qui doublera toutefois dans les 20 ans). On sait maintenant qu'il dispose de ressources minérales importantes (y compris, sans doute, de l'uranium).

Au-delà, la situation nouvelle créée par la réussite de l'intervention militaire française est aussi l'occasion de régénérer sur des bases nouvelles les liens avec les pays voisins d'Afrique de l'ouest, dans lesquels la présence française n'a cessé de perdre en substance depuis deux décennies avec l'érosion constante de nos moyens de coopération et l'apparition de nouveaux partenaires.

## LA PERSISTANCE DES RISQUES

Considérer que tout risque sécuritaire est définitivement écarté au Mali relèverait d'un excès d'optimisme. En outre, l'éventualité ne doit pas être négligée qu'une situation analogue à celle que vient de connaître le Mali se reproduise dans un autre pays de la région, les mêmes causes produisant les mêmes effets (pauvreté, ressources limitées, poussée démographique, faiblesse de l'Etat et des institutions, fragilité du consensus national).

## UNE RESPONSABILITE PARTICULIERE DE LA FRANCE

Comme on l'a constaté, une forte implication de la France est indispensable pour conforter la stabilisation du Mali (et de la région) comme pour promouvoir son développement, qui est lui-même la condition d'une stabilité durable. Aux raisons déjà mentionnées sous les différentes rubriques, il conviendrait d'ajouter le facteur linguistique : le français reste la seule langue étrangère parlée par les Maliens (si l'on excepte les jeunes formés en Libye et dans les pays du Golfe – avec les inconvénients signalés).

## LA PERCEPTION DE LA FRANCE DANS LA REGION

Craindre que l'opinion publique malienne ou les opinions publiques ouest-africaines se « retournent » si la France est trop présente dans la gestion de « l'après Serval » et en viennent à critiquer un supposé « néo-colonialisme » procèderait d'une mauvaise appréciation de la situation nouvelle introduite en Afrique de l'Ouest par les deux événements qu'elle vient de connaître : le traumatisme causé par l'irruption du djihadisme comme menace aux fondements mêmes de la société, et la réussite de l'intervention française qui a permis de circonscrire cette menace. Les événements des derniers mois ont provoqué, non seulement chez les Maliens (autorités comme ensemble de la population), mais aussi dans tous les pays de l'Afrique de l'ouest, une double rupture dans la compréhension de leur propre avenir (ils se sont découverts plus vulnérables qu'ils ne l'imaginaient) et dans leur relation à la France, dont ils ont ressenti l'intervention comme désintéressée, ne procédant pas d'intérêts économiques immédiats, expression d'une solidarité fondée non seulement sur un héritage historique, mais plus encore sur des intérêts communs pour l'avenir, face à des dangers liés à la mondialisation (terrorisme), loin des problématiques de l'ex « pré-carré ».

Dans l'immédiat, le risque le plus important est celui de décevoir les attentes créées par la détermination française et la réussite de Serval. Pour nos partenaires maliens et africains, il va de soi que la France doit être active dans la gestion post-crise. Dans l'immédiat, les opinions se retourneraient si cette attente était déçue : serait alors perdue une chance de renouveler la relation franco-africaine.

En effet, tout risque de retournement des opinions - dont l'histoire de la région offre des précédents - ne peut être écarté à moyen terme, dans la mesure où :

- Les futures campagnes électorales pourraient faire de la « reconquête » du Nord du Mali – et spécialement des zones dont l'armée malienne reste actuellement absente – l'enjeu de surenchères politiciennes pouvant faire de la France un bouc-émissaire.

- On peut craindre que la future MINUSMA<sup>6</sup>, avec ses 10 000 casques bleus appuyés par l'armée française, connaisse les dérives inhérentes à ce genre d'opérations. Une fois remise sur pied, l'armée malienne pourrait alors s'en prendre à elle, entraînant l'armée française à défendre la force onusienne (cf. crise postélectorale en Côte d'Ivoire), et à se mettre ainsi en « porte-à-faux » avec l'opinion malienne.

Sauf à ce que la France se retire immédiatement et entièrement du Mali, avec les conséquences qui en résulteraient pour l'avenir de nos relations avec la région comme pour nos intérêts sécuritaires immédiats (lutte contre le terrorisme), ces risques de moyen terme ne sauraient être éliminés, et ce n'est pas en hésitant à assumer ses responsabilités que la France pourra les écarter :

- Le premier doit inciter à éviter tout comportement de nature à nourrir les fantasmes maliens quant à un supposé soutien français aux revendications indépendantistes du MNLA ;
- Quant au second, c'est en étant très présente dans la force ONU que la France pourra au mieux le conjurer.

Plus globalement, le meilleur moyen d'éviter un retournement des opinions africaines ou des accusations de « néo-colonialisme » est de tenir un discours de vérité sur les motifs et les conditions de notre implication militaire et diplomatique au Sahel.

La nécessaire clarification des déterminants de notre intervention au Mali – si possible déclinés au-delà de l'urgence sécuritaire et de la dette de sang – doit permettre à la France de répondre demain aux crises du même ordre sans être tenue à l'unique langage de l'intervention militaire. Cela suppose, en amont, un engagement résolu en faveur du développement d'espaces politiques ouverts, à même d'atténuer les effets des sauts de génération à venir.

La réussite de l'engagement français au Mali ne réside pas seulement dans celle de l'opération Serval. A l'horizon de trois à cinq ans, c'est sur l'ensemble d'un processus (lutte antiterroriste mais aussi re-création d'une armée nationale, réforme de la gouvernance, progrès du développement) que l'action de la France sera jugée.

### **ASSUMER UN « LEADERSHIP »**

D'ores et déjà, il est entendu que le nouveau RSUE (Représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel) et le « patron » de l'EUTM (militaires européens chargés de former l'armée malienne) soient des Français. Ces fonctions revêtiront évidemment une importance majeure. La marge de manœuvre de nos compatriotes n'en sera pas moins limitée, en raison de la lourdeur des procédures européennes comme de la rigidité des nombreuses structures bruxelloises dont la mise en synergie sera nécessaire.

La mise en place d'un fonds multilatéral qui soit véritablement cogéré par la communauté internationale et les autorités maliennes apparaît comme un complément nécessaire.

---

<sup>6</sup> Mission des Nations Unies de stabilisation au Mali

Dans l'immédiat, une implication politique française constante à haut niveau (ministre ?) est indispensable pour que, lors de la conférence de Bruxelles en mai, les bailleurs multilatéraux créent ce fonds, acceptent d'y affecter des crédits suffisants (la France n'ayant pas des moyens à la hauteur de l'enjeu) et reconnaissent l'utilité et l'intérêt d'un « leadership » français ; il serait, en effet, souhaitable que la France assume pour les bailleurs, aux côtés du Mali, la coprésidence de cet organisme.

Il conviendrait, en outre, de placer à la tête de la Mission Mali / Sahel une personnalité politique susceptible d'être un interlocuteur de poids, tant auprès des autorités françaises au plus haut niveau qu'auprès des partenaires internationaux (chefs d'Etat de la région et dirigeants des institutions multilatérales internationales). Les missions de cette instance gagneraient à être précisées afin qu'elle puisse :

- développer une approche globale de tous les problèmes (terrorisme, trafics de drogues, d'armes, de cigarettes, de migrants, montée d'un islamisme radical) dont la conjonction dans la région sahéenne a provoqué la récente crise malienne et pourrait susciter d'autres crises, au Mali ou dans d'autres pays de la région ;
- entretenir des relations avec les pays directement concernés, en Afrique de l'ouest (notamment Golfe de Guinée), dans la zone sahéenne et en Afrique du nord - étant entendu qu'il serait illusoire d'espérer qu'une organisation régionale existante développe une approche globale des problèmes posés dans la région ou qu'une organisation idoine puisse être créée ;
- mieux sensibiliser et motiver à apporter leur aide l'ensemble des pays de l'Union européenne et nos autres alliés (en particulier les Etats-Unis).