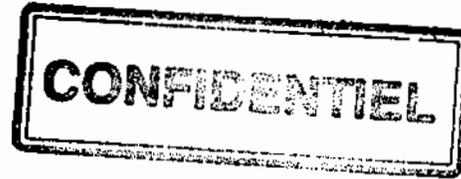




Date : le 1^{er} mai 2013

Numéro 0546



A

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération

Destinataire Principal : cab/1

Destinataire cc : MD - SG/4 - DG7/3 - DG 8/1

Objet : Note sur les situations politique, sécuritaire et humanitaire au Mali

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'actuellement plusieurs questions retiennent l'attention des observateurs de la crise malienne : l'organisation des élections présidentielles et législatives, la réconciliation nationale, la pacification et la sécurisation des régions du Nord pour permettre, notamment, le retour des réfugiés et des déplacés, la question de Kidal, les accusations d'exactions qui auraient été commises par l'armée malienne à l'encontre des Touaregs et des Arabes et enfin, la transformation de la MISMA en MINUSMA.

Bien que ces questions revêtent, pour la plupart d'entre elles, un caractère interne, elles sont, néanmoins, suivies de très près par la communauté internationale qui fait de leur résolution la condition *sine qua non* pour une normalisation graduelle de la situation politico-sécuritaire au Mali, qui va permettre la reprise de la coopération internationale.

1. Nécessité d'un dialogue inter-malien inclusif

Le Centre international de conférence de Bamako (CICB) a abrité, le jeudi 25 avril 2013, la cérémonie d'installation officielle des membres de la Commission Dialogue et Réconciliation (CDR), sensée mener un dialogue franc et constructif avec les populations du Nord sur les différents aspects et

problèmes politiques, économiques et sociaux tels que les revendications politiques du MNLA, son désarmement et son intégration dans le tissu politique et économique du pays, mais aussi permettre le retour en sécurité de toutes les personnes déplacées et réfugiées, quelles que soient leurs origines et leurs couleurs de peau.

La Feuille de route pour la transition, approuvée par l'Assemblée nationale malienne, le 29 janvier 2013, a prévu la création de cette Commission. En effet, l'un des objectifs de cette Feuille de route est de « rechercher, par le dialogue, la réconciliation entre toutes les communautés maliennes », avec comme préalable : la renonciation à la lutte armée ; et plus spécifiquement de : « recenser les forces politiques et sociales concernées par le processus de dialogue et de réconciliation ; identifier les groupes armés éligibles au dialogue; enregistrer les cas de violation des droits de l'homme commis dans le pays depuis le début des hostilités jusqu'à la reconquête totale du pays ; proposer les moyens de toute nature susceptibles de contribuer à surmonter les traumatismes subis par les victimes ; identifier et faire des propositions pour la réalisation des actions destinées à renforcer la cohésion sociale et l'unité nationale ; mettre en exergue les vertus du dialogue et de la paix ; contribuer à l'émergence d'une conscience nationale et à l'attachement de tous les citoyens à l'intérêt général ; et enfin, promouvoir les valeurs démocratiques et socioculturelles du terroir, singulièrement le respect du droit à la différence ».

Le 6 mars 2013, le Conseil des Ministres a adopté un décret présidentiel portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la CDR qui est composée d'un président, en la personne de Mohamed Salia Sokona, ancien ministre de la défense et ex Ambassadeur du Mali au Burkina et en France, de deux vice-présidents : Mme Oumou Traoré, également vice-présidente de la CENI (Commission électorale nationale indépendante) et Présidente de la CAFO (Coordination des associations et ONG féminines) , et de M. Méti Ag Mohamed Rhissa, un officier de la douane ; ainsi que de trente commissaires.

Il faut rappeler ici que la résolution 2085 (décembre 2012) a demandé « instamment aux autorités de transition maliennes de mettre en place rapidement un cadre de référence crédible pour les négociations avec toutes

les parties se trouvant dans le nord du pays qui ont rompu tout lien avec une organisation terroriste, tout particulièrement avec AQMI et avec les groupes y affiliés, dont le MUJAO, et qui acceptent sans conditions l'unité et l'intégrité territoriale de l'Etat malien, dans le but de répondre aux préoccupations de longue date des populations du nord du pays ».

De même, la résolution 2100 (avril 2013) a souligné « qu'il importe que les autorités de transition maliennes engagent promptement un dialogue ouvert et une véritable concertation avec les groupes politiques maliens - y compris ceux qui ont précédemment prôné l'indépendance – qui sont prêts à mettre fin aux hostilités, ont rompu tous liens avec des organisations terroristes et reconnaissent sans condition l'unité et l'intégrité territoriale de l'Etat malien ».

Reste que compte tenu des divergences sur l'avenir institutionnel des régions du Nord, particulièrement la ville de Kidal, et la crispation due aux prochaines élections, il est difficile d'avoir des discussions productives et apaisées.

Déjà, des dissensions sont apparues : des leaders de partis regroupés au sein des mouvements COREN (Collectif des ressortissants du Nord) et CPM (Coalition pour le Mali) se sont montrés hostiles à toute réconciliation avec les touaregs du MNLA qui est, à leurs yeux, à l'origine du drame que vit le Mali. Des responsables du Mouvement populaire et patriotique du 22 mars (MP22) vont encore plus loin : il faut anéantir le MNLA pour que le Mali retrouve la paix et la quiétude.

En outre, le COREN estime que la composition de la Commission de Dialogue et de Réconciliation n'est pas représentative. Le Collectif soupçonne même la Commission de préparer des négociations avec les groupes armés qui ont occupé le Nord Mali. Pire, selon le COREN, « certains membres » de ces groupes « figurent au sein de la Commission ».

Pour le FDR (Front pour la Démocratie et la République) et l'URD, si le MNLA veut revenir dans la République, il devra au préalable déposer les armes et donner des gages sérieux du respect de la Constitution, notamment du caractère indivisible du Mali et la forme républicaine et laïque.

La majorité de la classe politique estime que c'est aux différentes communautés du nord du Mali qu'il revient d'abord d'analyser objectivement leurs préoccupations et les solutions préconisées, soulignant que la décentralisation en vigueur au Mali n'a pas été exploitée à fond, et que cette crise offre l'opportunité de donner un nouvel élan à la décentralisation en tant que levier de développement politique, économique et social.

Selon eux, une solution à long terme devra passer par un réel dialogue, une vraie réconciliation, une écoute permanente de toutes les sensibilités et les communautés aussi bien du Nord que du Sud, par une véritable prise en charge de la « dimension humaine » de la crise malienne. Il s'agirait, avant tout, de reconnaître la souffrance et le traumatisme des nombreuses victimes du conflit à l'intérieur du pays et hors des frontières.

D'autres leaders politiques considèrent que le MNLA, aujourd'hui, « avec la bénédiction de la France », est en train de se présenter sur l'échiquier politique international comme un acteur incontournable dans la lutte contre le terrorisme dans le Sahel, et que sa présence à Kidal est une opportunité offerte par la France pour son repositionnement politique dans le cadre de ses revendications sécessionnistes. Ainsi, le MNLA se retrouverait réconforté dans la dynamique de la revendication « d'un statut particulier pour la région de Kidal ».

En effet, pour Bamako et les Maliens du Sud et du Nord qui n'ont pas d'affinité avec le MNLA, si l'objectif de la France était bien d'aider le Mali à recouvrer l'intégrité de son territoire, il n'y avait aucune raison qu'elle s'abstienne d'associer l'armée malienne aux opérations à Kidal. Mais les responsables maliens ont également compris que l'intervention française visait au moins autant la réduction de la menace terroriste incarnée par AQMI et ses alliés locaux, que la récupération des sept otages retenus au Nord-Mali par ces derniers. Mais, il faut reconnaître que les autorités françaises sont tout de même embarrassées par le traitement spécifique de Kidal.

Par ailleurs, les leaders politiques maliens rappellent que les trois régions du nord (Kidal, Gao, Tombouctou) représentent 70 % du territoire malien et seulement 9% de la population, ajoutant que les Touaregs y sont minoritaires, vivant avec des Peuls, des Songhais, des Arabes. En outre,

minoritaires, vivant avec des Peuls, des Songhais, des Arabes. En outre, beaucoup de Touaregs, notamment les kel-Tamasheqs, disent que le MNLA ne les représente pas et ce, malgré le fait que depuis 50 ans, il y a des revendications identitaires touarègues, plus ou moins fondées.

« Il faut négocier de manière pacifique », recommandent d'autres politiciens qui expliquent que dans un premier temps, il faut privilégier une approche technique : se demander quelles sont les modalités du désarmement? Quelles garanties doivent accompagner ce désarmement? Il est fondamental que l'Etat malien soit représenté mais pas nécessairement par une force militaire, dès lors qu'il y a des forces internationales. Il faut privilégier les services sociaux de base : éducation, sécurité alimentaire, santé, précisent-ils.

« En même temps que l'Etat se redéploie, il doit se relégitimer dans cette région », conseille un ancien ministre. « L'effort de reconstruction doit préfigurer une nouvelle relation entre l'Etat et le citoyen. Il faut rechercher des actions qui s'appuient sur la population pour reconstruire le lien social, économique, institutionnel. A terme, il faudra sans doute une administration spéciale mais dans le cadre d'un Etat unitaire ». « Ce qui est important, à moyen terme, c'est d'aborder la question du développement sous l'angle du territoire, pas du communautarisme », ajoute-t-il.

De nombreux analystes estiment de leur côté que le dialogue devrait commencer par des concertations locales au Nord, à l'échelle des cercles puis des régions, et inclure les représentants de toutes les formes de légitimité : élus locaux, autorités traditionnelles, autorités religieuses, organisations féminines et mouvements de jeunes, notamment ceux qui se sont organisés pendant les mois d'occupation pour résister et jouer le rôle d'interface entre les populations et les groupes armés. Un choix délibéré doit être fait pour la plus large représentation possible des femmes de toutes les communautés ethniques du Nord.

Ces analystes soulignent que le dialogue doit viser à court terme des objectifs simples et clairs : mettre fin à la psychose liée aux règlements de comptes par des forces de sécurité maliennes ou par des civils faisant l'amalgame entre les membres des groupes armés et les membres des

communautés au sein desquels ils ont recruté ; et donner le signal que la cohabitation entre Songhay, Peuls, Touareg, Arabes, et autres communautés est à nouveau possible.

L'émission de mandats d'arrêt internationaux contre des responsables du MNLA et d'Ansar Eddine a été comprise par de nombreux observateurs comme une approche « dure » bien plus populaire qu'une offre de négociation. Car, selon eux, la voie qui semble la plus raisonnable et « correspond aux doutes profonds qui pèsent sur la crédibilité de l'agenda du MNLA » est celle de l'inclusion de ses membres et/ou sympathisants dans le processus de dialogue sans lui accorder plus de poids et de légitimité à s'exprimer au nom d'une ou des communautés du Nord qu'aux représentants non armés de ces communautés.

Prétendant défendre les intérêts des populations de l'Azawad, les dirigeants du MNLA ne sauraient, de leur côté, refuser de discuter avec d'autres représentants des communautés touaregs, arabe, songhay, peul et autres du Nord. Le défi est donc double : trouver les moyens d'emmener le MNLA à participer à un dialogue ouvert sur les vrais problèmes du Nord et à s'engager à renoncer à la lutte armée, et convaincre Bamako de ne pas fermer la porte à toute discussion avec le mouvement « en multipliant les préalables comme l'exigence d'un désarmement immédiat ».

La solution serait une négociation informelle et discrète avec les responsables du MNLA pour décider des modalités de l'inclusion de leurs représentants ou sympathisants dans le dialogue, et pour créer les conditions d'une stabilisation de la région de Kidal, par ailleurs nécessaire pour que ses résidents puissent aussi voter aux prochaines élections. Car, si la population de cette région n'est pas significative d'un point de vue électoral, la région, vaste et stratégique, constitue la base-arrière idéale pour lancer à intervalles réguliers des rébellions armées.

En conclusion, estiment plusieurs analystes, la manière la plus raisonnable et réaliste pour l'Etat malien de reprendre pied à Kidal et d'espérer y maintenir durablement la sécurité serait de trouver un compromis avec les représentants des communautés touareg de la région, afin de donner des raisons à ces populations isolées de se sentir concernées par l'Etat central.

2. Pacifier l'arène politique avant les élections

International Crisis Groupe a souligné dans son dernier rapport sur le Mali que « l'absence de tensions politiques apparentes à Bamako depuis la libération du Nord ne doit pas faire illusion : suspicions et méfiance restent omniprésentes et vont se renforcer à l'approche des élections. La crainte d'une grande explication postélectorale sur la corruption des uns et des autres, qui pourrait se traduire par des poursuites judiciaires, fait également monter les enjeux des prochaines élections ».

« Sans une volonté claire des acteurs politiques de travailler à l'apaisement, la campagne électorale risqué de fracturer davantage une société déjà fragilisée par des tensions intercommunautaires et une situation économique difficile. On peut craindre en particulier que les candidats aux scrutins présidentiel et législatif ne rivalisent de discours durs à l'égard des minorités touareg et arabes du Nord pour coller à la radicalisation de l'opinion publique dans le Sud ».

« Il ne faut pas sous-estimer le risque de crise post-électorale qui viendrait s'ajouter à une situation déjà fort complexe. Le scrutin présidentiel sera particulièrement ouvert, personne ne pouvant prévoir l'impact qu'aura la crise politico-militaire sur le vote. Des contestations à l'issue du premier ou du second tour du scrutin présidentiel, dans un pays encore très fragile au moment des élections, ouvriront la possibilité de violences et de chaos. En plus de la nécessité de réunir les conditions techniques, logistiques et sécuritaires pour que les résultats électoraux soient crédibles, il faudra exiger des candidats à l'élection présidentielle un engagement solennel à accepter les résultats ou à les contester exclusivement selon les modalités fixées par la loi. Ils devront s'engager par la même occasion à conduire une campagne électorale compatible avec l'objectif de réconciliation nationale, à mettre en œuvre en cas de victoire une politique visant cette réconciliation, et enfin s'engager à organiser les élections législatives le plus tôt possible, et dans tous les cas, avant la fin de l'année 2013 ».

3. Situation humanitaire

L'intensification des combats, depuis janvier 2013, a provoqué la recrudescence des risques d'ordre sécuritaire, l'augmentation des besoins

humanitaires en aggravant la crise alimentaire et nutritionnelle, et entraîné de nouveaux déplacements de populations.

Certes, des dizaines de milliers de personnes avaient fui leurs villes déjà avant l'intervention française, mais d'autres dizaines de milliers ont fui depuis cette intervention, de peur des exactions que pourraient commettre les forces de sécurité maliennes. Celles-ci ont été maintes fois pointées du doigt par plusieurs organisations internationales qui ont fourni des rapports sur des exactions relevées au Nord Mali contre des civils Touaregs et arabes. Le Président Dioncounda Traoré, avait alors demandé à la presse d'être prudente sur ces accusations et les a même réfutées. « Personnellement, je n'ai pas connaissance de tant d'exactions citées », avait-il déclaré, assurant, par la même occasion, que « l'armée malienne mène une sensibilisation intense, de même que les responsables politiques locaux pour expliquer que les exactions et les représailles ne seront pas tolérées par les nouvelles autorités ».

A l'heure actuelle, près de 4,3 millions de personnes au Mali ont besoin d'une aide humanitaire d'urgence. De nombreuses régions font face à une grave insécurité alimentaire causée, notamment, par le manque de céréales sur les marchés, l'augmentation des prix et l'isolement. Les prix des denrées alimentaires de base y ont augmenté de 70 %, a indiqué Oxfam, qui pointe du doigt la fermeture des frontières du Mali avec les pays voisins - notamment avec l'Algérie, le principal fournisseur des régions du Nord - et le départ des principaux acteurs économiques.

Malgré l'ouverture des principales routes reliant Bamako aux localités du Nord, le CICR estime que les attaques suicides et la pose d'engins explosifs le long des voies de communication risquent de perdurer, et que la situation actuelle n'est donc pas propice au retour des populations.

Les derniers chiffres disponibles du Bureau de coordination des Affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) indiquent qu'au 25 mars dernier, le nombre total des réfugiés maliens (depuis février 2012) s'élève à 177.637, dont 34.779 enregistrés depuis le 1^{er} janvier 2013. Ces réfugiés se répartissaient comme suit : 75.019 en Mauritanie ; 48.731 au Burkina ; 53.841 au Niger et 1.500 en Algérie. Et, concernant les personnes déplacées internes (IDPs), OCHA indique que leur nombre a atteint 292.648 au 21 mars 2013. A ceux-là, il

faudrait ajouter les 10.100 déplacés internes recensés à Talhandak et à Tin Zaoutin, deux localités frontalières avec l'Algérie.

Reste que malgré le fait que la situation sécuritaire constitue toujours un frein à l'arrivée de l'aide, l'accès humanitaire s'améliore - notamment grâce aux multiples actions menées par le PAM - et des évaluations localisées des besoins sont en cours dans les zones nouvellement accessibles.

54 partenaires humanitaires (ONG et agences spécialisées des Nations Unies) ont soumis 139 projets qui ont été approuvés. Mais, seulement 82 millions de dollars ont été versés au Mali au titre du CAP - Mali 2013 (Processus d'appel consolidé) sur les 409,5 millions de dollars demandés. Et, devant la crainte que « la question sécuritaire ne fasse oublier les besoins humanitaires », les organisations humanitaires appellent les bailleurs de fonds à combler le manque de financements des secteurs-clés que sont la sécurité alimentaire, l'eau, l'hygiène et l'assainissement, l'éducation, la santé, et le soutien des moyens d'existence.

4. Mise en place de la MINUSMA

Le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité de ses 15 membres, le 25 avril 2013, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sa résolution 2100 (2013) qui crée une Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), et qui comprendra un effectif total allant jusqu'à 12 640 Casques bleus et policiers.

Le Conseil de sécurité a décidé que l'autorité de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) sera transférée à la MINUSMA qui commencera à s'acquitter de son mandat à partir du 1er juillet 2013 pour une période initiale d'une année.

Cette date, ainsi que le déploiement échelonné de la MINUSMA, sera revue par le Conseil 60 jours après l'adoption de la résolution en fonction de l'état de sécurité dans la zone d'opérations de la Mission, « notamment selon que les principaux combats menés par les forces militaires internationales auront cessé et que la capacité des terroristes aura été nettement réduite ». Le Conseil pourra donc modifier le calendrier de déploiement de la Mission s'il estime que la situation ne satisfait pas à ces critères avant le 1er juillet 2013.

La résolution 2100 énumère, parmi les principaux éléments du mandat de la Mission, la stabilisation de la situation dans les principales agglomérations et la contribution au rétablissement de l'autorité de l'Etat dans tout le pays.

Le Conseil confie en outre à la Mission la tâche de contribuer à l'application de la feuille de route pour la transition, y compris le dialogue national et le processus électoral. Les autorités maliennes de transition étant instamment appelés à tenir des élections présidentielle et législatives, « dès que ce sera techniquement possible ».

La MINUSMA apportera son concours à l'action des autorités maliennes de transition « en vue de traduire en justice les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis au Mali ».

En appui aux autorités de transition maliennes, la MINUSMA contribuera à mettre en place les conditions de sécurité indispensables à l'acheminement sûr de l'aide humanitaire sous la direction de civils, conformément aux principes humanitaires, et au retour librement consenti des déplacés et des réfugiés, en coordination étroite avec les acteurs humanitaires.

Le Conseil autorise, en outre, l'armée française, dans la limite de ses zones de déploiement, à user de tous moyens nécessaires, à partir du commencement des activités de la MINUSMA et jusqu'à la fin de son mandat, « pour se porter au secours d'éléments de la Mission en cas de danger grave et imminent ». Le Secrétaire général devra, au préalable, en avoir fait la demande.

Enfin, il y a lieu de relever que l'adoption de cette résolution a provoqué la déception de la CEDEAO et de l'UA suite à leur « mise à l'écart » par le Conseil de sécurité de l'ONU qui, même s'il continue de prôner la coordination et la collaboration avec elles, ne leur a pas attribué de rôle clé dans le processus en cours.

A ce propos, j'ai pu suivre cette semaine une discussion franche entre l'Ambassadeur d'Algérie à Bamako et le Représentant de la CEDEAO, au cours de laquelle le premier a beaucoup critiqué les dispositions de la résolution 2100 qui, selon lui, aurait complètement ignoré le travail accompli jusque là par les pays du champ, la CEDEAO et l'UA. Ce qui marque, à ses yeux, une véritable

rupture avec la démarche poursuivie depuis le déclenchement de la crise au Mali.

Le diplomate algérien a également asséné à son interlocuteur, sur un ton arrogant, que son pays avait averti ses partenaires africains de ne pas « internationaliser » la crise au Mali, de peur de voir la gestion de ce dossier leur échapper inévitablement.

M'adressant la parole, l'Ambassadeur algérien s'est un peu ressaisi, en me déclarant : « mais le Maghreb n'a pas été oublié par la résolution ». Ce à quoi j'ai répondu que la gestion multilatérale de ce problème transnational nécessite, désormais, une nouvelle approche et des mécanismes plus adéquats, comme prévu par la résolution 2100. J'ai aussi ajouté qu'en tant que Maghrébins, nous devons nous féliciter du paragraphe de la résolution appelant à une plus grande coopération entre le Maghreb et le Sahel.

Très haute considération



L'Ambassadeur

Hassan Naciri