

Les risques de conflit interne dans les pays en développement et leurs modes de concrétisation : L'exemple du Mali



La Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (FERDI), domiciliée à Clermont-Ferrand, vient de terminer une passionnante étude menée pour le compte de la Fondation Prospective et Innovation sur « Les déterminants des conflits internes dans le monde : Comment estimer les risques et mieux cibler les efforts de prévention ». Par comparaison aux théories existantes sur les conflits et les analyses statistiques sur ce sujet, la FERDI apporte dans son travail plusieurs avancées notables. On y trouve par exemple les justifications de l'existence de deux types de risques différenciés -risques structurels et risques non structurels-, la mise au point d'un indicateur qui estime les probabilités d'apparition d'un conflit interne, et la mise en évidence de l'importance de la prévention des conflits, rendue possible grâce à la meilleure connaissance des risques majeurs.

Même si les conclusions de cette étude peuvent s'appliquer à l'ensemble des pays en développement, ses auteurs portent une attention particulière au Sahel, devenu dans les années 2010 une zone où le risque de conflit a particulièrement augmenté, et où sa concrétisation est parfois devenue une réalité quotidienne et durable.

Dans ce périmètre sahélien, le présent article s'attachera au cas concret du Mali. Comme le montre bien la FERDI, une probabilité élevée d'un conflit interne ne signifie pas la certitude ou la proximité dans le temps de son éclatement. On constate ainsi que le Tchad et le Niger ont dans l'étude une probabilité de conflit plus élevée qu'au Mali, par suite du niveau de leurs risques structurels. Pourtant, c'est au Mali que la décennie 2010/2020 a vu éclater le plus de conflits en raison de la manière dont les divers risques se sont enchevêtrés. Ceux-ci ont conduit à trois conflits internes successifs.

Pour ce qui concerne les risques, le Mali semble présenter sur la période principalement trois risques structurels et trois risques non structurels.

En matière structurelle, le point le plus important et le plus préoccupant est celui du terrorisme régional. Apparu de façon endémique avec la fuite vers le Sud des djihadistes algériens après la guerre

civile d'Algérie en 2002, il a été brutalement et considérablement renforcé lors de la chute de Kadhafi en 2012, en raison des nombreux mercenaires armés fuyant la Lybie qui se sont installés durablement dans le Nord du pays. Depuis lors, ce terrorisme est permanent et meurtrier, avec parfois plusieurs centaines de victimes par an. Sa dangerosité est accrue par les liens de ces terroristes avec le grand banditisme, deux fléaux qui s'appuient mutuellement, et par la diffusion massive d'armes dans le pays, qui propage ce péril.

Le second risque est celui de la vulnérabilité économique du pays. Celle-ci transparait à travers de nombreux indicateurs venant d'horizons variés. On peut citer ainsi la fragilité résultant d'une faible diversification d'un appareil productif formel concentré sur l'exportation de l'or et du coton, fortement soumis aux chocs exogènes. On peut retenir également une production d'électricité très insuffisante, onéreuse pour les usagers, qui ne suit pas la croissance des besoins et qui ne tire pas profit de l'immense potentiel d'énergie solaire. On peut ranger aussi dans ce groupe la faiblesse du capital humain, qui résulte notamment d'un système éducatif et de formation professionnelle dont l'insuffisance quantitative et qualitative aggrave cette vulnérabilité.

Le troisième réside dans une population en croissance forte de 3% par an, qui aggrave en particulier les difficultés du chômage et les besoins lourds en équipements d'éducation et de santé. Cette progression se traduit aussi par un exode rural très important vers la capitale, qui augmente les concentrations de population dans les quartiers pauvres et accélère le dépérissement des campagnes, deux facteurs favorables au terrorisme.

Les principaux risques non structurels sont aussi au nombre de trois. Le premier est celui d'une aggravation et d'une plus grande prise de conscience des inégalités. Il s'agit avant tout des inégalités financières créées par une croissance dont les fruits sont mal répartis entre toutes les composantes de la population, par l'absence de politique de redistribution de revenus, par le mauvais fonctionnement de la justice ou de la fiscalité et par une corruption de plus en plus grande, impunie et impudique. Mais on recense aussi des inégalités qui se creusent au plan spatial, avec les retards accrus d'équipements publics hors de Bamako, ou social, avec les disparités observées en matière d'accès aux soins.

Un deuxième risque est celui de l'instabilité politique : le renouveau démocratique de 1991 avait fondé beaucoup d'espoirs en la matière. Ceux-ci se sont amenuisés au fil du temps en raison du mauvais fonctionnement de partis politiques trop nombreux, de la perte de crédibilité de la plupart des hommes politiques, des nombreux scandales de détournements de deniers publics auxquels ils sont associés et de leur impunité, de l'insatisfaction de beaucoup de politiques publiques. Le Mali a subi deux coups d'Etat, respectivement en 2012 et 2020, qui ont traduit cette instabilité.

Enfin, un troisième facteur a été l'intensification des conflits dans les pays voisins. Cela a été le cas avec le Burkina Faso, notamment à partir de 2018. Cela a aussi été observé avec le Niger, en particulier dans la zone dite « des trois frontières ». La montée en puissance de ces difficultés à proximité du Mali a alimenté la recrudescence du risque structurel de terrorisme/banditisme dans le pays et accru les difficultés à le combattre.

L'imbrication temporelle et spatiale de ces divers facteurs a généré successivement trois conflits de nature différente. **Dans chaque cas, un ou plusieurs risques structurels, déjà intenses en eux-mêmes, se sont télescopés avec un ou plusieurs risques non structurels qui connaissaient une brusque détérioration et ont été l'élément déclencheur d'une crise aiguë débouchant sur un conflit, un peu comme un détonateur produit l'explosion d'une bombe.**

Le premier conflit, né en 2012 et toujours présent, est essentiellement de nature politique. Le risque structurel sécuritaire s'est à cette date soudainement dégradé par suite du chaos en Lybie et de l'afflux

de terroristes dans le Nord du Mali. Dans le même temps, les déboires de l'armée malienne face à ces terroristes et la vigilance insuffisante de l'équipe présidentielle qui termine alors son mandat ont fait apparaître un risque non structurel qui s'est exprimé par un coup d'Etat et l'effondrement du pouvoir exécutif à Bamako. Ce vide politique imprévu a déclenché l'assaut rapide des djihadistes tentant d'envahir le Sud du pays. Même si l'attaque a été arrêtée in extremis par l'armée française en janvier 2013, ce premier conflit violent se poursuit jusqu'à ce jour.

Le second, apparu progressivement à partir de 2016, est alimenté par le premier mais a aussi ses propres composantes ethno-économiques. Le fondement structurel du terrorisme demeure ici une composante explicative déterminante en raison de la présence persistante des bandes terroristes dans le Nord du Mali et de leur volonté de s'étendre vers le Centre du pays. Deux facteurs non structurels vont s'ajouter. Le premier est une détérioration progressive des conditions de vie aux plans économique comme social à l'intérieur du pays : celle-ci exacerbe les tensions entre collectivités ethniques, confessionnelles et professionnelles, mais aussi les revendications contre le pouvoir central et l'étranger. Le second est une déliquescence de l'armée et de l'administration par suite d'un affaiblissement du pouvoir politique central, de moins en moins capable d'assumer ses fonctions régaliennes -éducation, justice, administration, ..- et qui abandonne peu à peu ses positions à l'intérieur du pays. La crise provoquée par la confluence puis l'intensification de ces divers risques va se transformer en un conflit ouvert qui se perpétue encore.

Le troisième conflit, le plus récent, est lui aussi de nature politico-économique et s'est déroulé en 4 phases : une élection présidentielle aux résultats très contestés en 2018; des élections législatives de mars 2020 dont l'annulation partielle des résultats a été jugée inacceptable ; des manifestations de grande ampleur pour des motivations tant politiques que sociales à compter de juin 2020 ; un coup d'Etat militaire en août 2020 pour faire face à une situation politique complètement bloquée. Dans ce cas, le facteur structurel d'une vulnérabilité économique croissante a joué un rôle essentiel. Le pays s'est en effet trouvé enfermé dans une spirale négative sous le coup d'un durcissement de l'environnement économique international, d'une gestion erratique des finances publiques et d'une quasi-paralysie de l'Etat au moment où la pandémie du covid19 exigeait de lui des décisions rapides, importantes et cohérentes Cette situation a été envenimée par deux éléments non structurels : un rejet massif de la corruption et de l'inaction de l'Etat qui approfondissaient des inégalités déjà criardes; une contestation politique majeure, aggravée par la répression sanglante de juillet 2020, qui conduisait à une instabilité ingérable.

Deux constats annexes peuvent être tirés dans l'analyse de cette dernière crise. L'épidémie du Covid19 ne semble pas avoir joué dans ce cas particulier un facteur déclenchant décisif mais a alimenté les risques de vulnérabilité économique et d'accroissement des inégalités. Par ailleurs, pour ce qui concerne les partenaires extérieurs, la France a maintenu son aide militaire durant ce récent conflit pour limiter l'impact négatif de cette situation sur le conflit avec les terroristes et, comme les autres grands pays, est restée ouverte à un appui à la transition politique pour désamorcer durablement ce troisième conflit et éviter l'aggravation des deux premiers.

Une question majeure réside évidemment, ci comme partout ailleurs, sur les meilleures voies à suivre pour réduire l'intensité des conflits existants et si possible diminuer la probabilité de nouveaux conflits ? Deux données préalables sont à considérer dans l'exemple du Mali. La première est que, pour ce pays, le challenge est très difficile en raison d'une dégradation avancée dans beaucoup de domaines : le « déminage » prendra donc du temps avec des résultats souvent non immédiats. Par ailleurs, compte tenu du rôle de « boufeu » des facteurs non structurels, c'est sans doute ceux-ci qu'il faut réduire ou annuler d'abord, sans négliger les facteurs structurels. Si on admet ces

hypothèses, trois grandes esquisses de propositions, visant trois objectifs, semblent pouvoir être retenues dans le cas particulier analysé

La priorité semble être de **Rétablir la confiance** à tous les niveaux pour affaiblir les risques non structurels d'inégalités croissantes et d'instabilité du pouvoir. Il s'agit alors, au niveau politique, d'élever les exigences de compétence et d'honnêteté des acteurs, de recrédibiliser les élections et les élus ; au niveau de l'Administration, de rétablir la fiabilité et la performance des principales administrations régaliennes sur tout le territoire par une action ciblée et prioritaire et en utilisant de préférence des méthodes innovantes ; au niveau des citoyens, de promouvoir un nouvel état d'esprit de respect des règles ; au niveau des partenaires extérieurs, de renouer des relations positives pour retrouver les appuis financiers, humains et techniques indispensables.

Une seconde ligne directrice devrait consister à **Restaurer la force** sur deux plans, pour réduire les risques structurels du terrorisme régional et de la vulnérabilité économique. D'abord dans l'armée, en assurant une plus grande efficacité de celle-ci sur le terrain, une meilleure formation et motivation de toute la chaîne opérationnelle et en réussissant enfin une meilleure coordination avec les forces alliées, indispensable depuis longtemps. En même temps, en redonnant enfin une priorité aux nombreuses actions à mener dans le domaine économique, tant dans le secteur productif par le soutien aux composantes du secteur privé qui jouent les règles du jeu, que dans les finances publiques qui doivent être remises en ordre.

Enfin, à moyen terme, **Redonner l'espoir** pour réduire le niveau élevé de l'ensemble des risques, en construisant un écosystème politique plus équilibré, plus contrôlé et plus efficace et un écosystème économique avec une vision cohérente à long terme du pays et une définition réaliste et contraignante du chemin pour l'atteindre.

Paul DERREUMAUX

Président d'Honneur du Groupe BANK OF AFRICA

Economiste