Un Afghanistan africain?

L'intervention de l'armée allemande au Mali

Par Tinko Weibezahl*

Pour l'Allemagne comme pour la France, le Mali est un pays clé pour la paix – non seulement en Afrique mais aussi en Europe. Cependant, l'opération militaire au Sahel représente un défi de taille : absence de structures étatiques, attaques croissantes de la part d'extrémistes islamistes, pauvreté persistante et engagement militaire de plus en plus important de l'Europe – dans le débat public, l'opération au Mali est souvent comparée à la situation en Afghanistan. Tinko Weibezahl de la Fondation Konrad Adenauer analyse le contexte et les perspectives.

Le 26 avril 2018, le Bundestag, la chambre basse du Parlement allemand, a décidé de poursuivre la mission de la Bundeswehr, l'armée allemande, au Mali dans le cadre de la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies au Mali (MINUSMA). Lors d'un vote par appel nominal, 496 députés ont voté pour la motion du gouvernement fédéral, 156 contre. Cette décision porte le plafond des effectifs du nouveau mandat à 1100 soldats. Depuis décembre 2017, l'Allemagne assume toutes les tâches de gestion du Camp Castor à Gao, au Mali. Cela va nécessiter davantage de personnel, ainsi que des mesures de protection supplémentaires et l'agrandissement prévue de la base aérienne de Niamey, la capitale du Niger. La participation à la mission de formation et de conseil dirigée par l'UE EUTM Mali va également se poursuivre. L'Allemagne a l'intention de renommer le commandant de la mission EUTM Mali à partir de novembre 2018 (comme elle l'a fait préalablement en 2015 et 2016). Le Parlement a prorogé le mandat jusqu'au 31 mai 2019 et a relevé le plafond du personnel de 300 à 350 soldats. En théorie, cela permettrait à 1450 soldats allemands de servir dans les deux missions

en Afrique de l'Ouest; en plus de l'Afghanistan, la mission au Mali constituera donc le plus grand déploiement militaire de la Bundeswehr à l'étranger.

L'engagement militaire de l'Allemagne vise à compléter l'aide du ministère du Développement et l'aide du ministère des Affaires étrangères fournies au Mali. Ce n'est qu'à la fin du mois de février 2018, lors de la conférence du G5 Sahel, qu'il a été question, avec la France et l'UE, d'un large soutien militaire et au développement. Noyau du Sahel, le Mali joue un rôle clé dans la stabilité et le développement de l'ensemble de la région, notamment en raison du caractère transfrontalier des défis tels que le terrorisme, la criminalité organisée, la migration irrégulière ou encore les activités de contrebande. Le gouvernement fédéral estime que les dépenses supplémentaires liées à cette mission pour la période du 1er mai 2018 au 31 mai 2019 s'élèveront probablement à environ 268,6 millions d'euros. Il considère la stabilisation du Mali comme une priorité de l'engagement de l'Allemagne dans la région du Sahel et un objectif important de la politique africaine du gouvernement allemand.

^{*} Tinko Weibezahl dirige le programme régional « Dialogue sur la politique de sécurité en Afrique subsaharienne » de la Fondation Konrad Adenauer basé à Abidjan, en Côte d'Ivoire. La première impression du texte a été publiée dans Auslandsinformationen 2 / 2018 de la Fondation Konrad Adenauer, qui a amicalement autorisé son utilisation dans Documente/Documents.



© Bundesministerium der Verteidigung

La ministre de la Défense allemande, Ursula von der Leyen, en 2016 au Camp Castor à Gao au Mali

Il est également prévu que les missions au Mali coopèrent avec le nouveau groupe d'intervention régionale des Etats du G5 Sahel. A l'avenir, les soldats allemands pourront également être déployés au Niger, en Mauritanie et au Tchad afin de conseiller et de former la nouvelle force d'intervention régionale des Etats du G5. L'objectif est de fournir une aide logistique pour le développement des infrastructures, ainsi qu'un soutien via l'acheminement de biens de consommation et dans le cadre du transport des blessées à l'intérieur du pays. Situé à l'ouest du continent, le Mali a fait environ trois fois et demi la taille de l'Allemagne et compte environ 10000 soldats réguliers.

La genèse de l'engagement au Mali

Le Mali traverse une grave crise depuis 2012. Le conflit qui existe depuis des décennies entre les rebelles Touaregs du nord et le gouvernement malien a atteint un nouveau pic au printemps 2012, qui était directement lié à la chute du régime de Kadhafi en Libye, comme l'analyse Philippe Hugon, spécialiste de l'Afrique à l'Institut de Recherches Internationales et Stratégiques (IRIS) à Paris : « quand le gouvernement libyen s'est effondré, des

lance-roquettes ou des mines antichar ont été emportés. Toutes sortes de groupes avaient accès à ces armes. Parmi eux se trouvaient les Touaregs qui se sont battus pour Kadhafi. Ces personnes se sont soudainement retrouvées les mains vides, parce qu'elles ne pouvaient évidemment pas être intégrées dans l'armée malienne ou libyenne. C'est pourquoi elles ont rejoint la rébellion. » La lutte du Mouvement pour la libération de l'Azawad (MNLA), le mouvement touareg militant pour son propre État berbère appelé Azawad, a reçu un nouvel élan lorsque les Touaregs lourdement armés sont revenus de Libye au Mali.

Quelques mois plus tard, en avril 2012, les Touaregs ont renversé les troupes du gouvernement malien dans le nord en quelques semaines, et proclamé l'indépendance de leur territoire. L'avancée des rebelles a été facilitée par un coup d'état militaire dans la capitale : le 22 mars, un groupe d'officiers a pris le pouvoir à Bamako et chassé le président Amadou Toumani Touré – les militaires n'étaient pas satisfaits de sa gestion timorée de la crise dans le nord. Le Mali s'est alors scindé en deux parties – l'État rebelle dans le nord,



Le nord du Mali n'a jamais été contrôlé par le gouvernement central.

qui n'était pas reconnu internationalement, et le territoire contrôlé par le gouvernement central dans le sud du pays. En décembre 2012, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est penché sur la situation au Mali. Il a adopté la Résolution 2085 qui a légitimé une mission internationale de soutien dirigée par l'Afrique au Mali. Cependant, la situation de l'armée malienne s'est sensiblement détériorée jusqu'au début du mois de janvier 2013 après plusieurs mois de conflits militaires. Les rebelles se sont dirigés vers un point stratégiquement important, la ville de Mopti, qui donne accès à la capitale Bamako. Suite à une demande officielle du gouvernement de transition du Mali, la France a soutenu les forces du gouvernement malien dans la prévention de l'offensive djihadiste à partir de janvier 2013. Le président français de l'époque, François Hollande, a souligné que « les troupes françaises ne quitteraient pas le Mali tant que le Mali ne serait pas un pays sûr et n'aurait pas un ordre et un processus électoral légitimes ». De plus, les terroristes ne devaient plus mettre en danger l'intégrité territoriale du Mali. François Hollande a nommé trois objectifs principaux de l'opération Serval:

- Arrêter l'attaque terroriste ;
- Sécuriser Bamako et les quelques milliers de Français qui y vivent ;
- Permettre au Mali de rétablir son intégrité territoriale à travers la Mission internationale d'appui à l'Afrique (MISMA), soutenue par les Français.

Pour justifier l'intervention française, François Hollande a déclaré que c'étaient l'existence de cet « Etat ami, la sécurité de sa population et celle de nos compatriotes » qui étaient en jeu. Le Mali est livré à une « agression d'éléments terroristes provenant du nord » du pays, dont la « brutalité et le fanatisme » sont connus.

Au cours de la discussion intra-européenne sur la manière de soutenir la MISMA, la chancelière allemande a souligné, après des entretiens avec François Hollande, que « le temps était compté ». « Le terrorisme au Mali n'est pas seulement une menace pour l'Afrique, mais aussi une menace pour l'Europe », a poursuivi Angela Merkel. Chaque pays doit vérifier « quelles sont les capacités dont il dispose sans mettre en danger la sécurité des soldats dans d'autres missions ».

EUTM et MINUSMA

Une réunion spéciale des ministres des Affaires étrangères de l'UE à Bruxelles le 17 janvier 2013, à laquelle participait également le chef de la diplomatie malienne Hubert Coulibaly, a officiellement décidé de lancer une mission de formation de l'UE (EUTM Mali) pour l'armée malienne. Le gouvernement allemand a accepté de soutenir l'EUTM Mali en tant que contributeur de troupes avec ses propres forces. Les tâches de l'EUTM Mali ont été définies comme suit : formation et conseils à des endroits clés des forces armées maliennes, se concentrant particulièrement sur le personnel de commandement; conseils au ministère malien de la Défense, au personnel de commandement, ainsi qu'aux installations de formation des forces armées maliennes; soutien et promotion de la coopération entre les forces du G5-Sahel pour une capacité d'intervention transfrontalière; conseils au personnel de la force d'intervention du G5-Sahel dans leurs quartiers généraux; formation des unités de la force d'intervention du G5-Sahel au Mali.

Le 28 février 2013, le Bundestag a approuvé pour la première fois l'envoi de forces armées allemandes pour soutenir la MISMA sur la base de la Résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'Allemagne a fourni des capacités de transport aérien pour les transports en provenance des pays voisins à destination et à l'intérieur du Mali, et elle a effectué le transport aérien et le ravitaillement en vol pour les forces armées françaises en soutien direct de la mission. Suite à la Résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 25 avril 2013 qui a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), le soutien allemand à la MISMA a été transféré à la MINUSMA suite au feu vert du Bundestag le 27 juin 2013.

Plus de 50 pays participent actuellement à la mission de stabilisation au Mali avec environ 11000 Casques Bleus et 1500 policiers et employés civils. L'Allemagne fournit également du personnel pour le quartier général des forces

(FHQ) à Bamako et elle exploite une base de transport aérien à Niamey, la capitale du Niger voisin, pour compléter les transports de matériel et de personnel ainsi que les soins médicaux pour les blessés. Le contingent allemand soutient la mission de la MINUSMA, qui comprend à ce jour les aspects suivants : assurer le cessez-le-feu ; soutenir la mise en place d'accords de paix ; protéger la population civile; stabiliser des centres de population importants; soutenir le rétablissement de l'autorité de l'État; soutenir le processus politique et la protection des droits de l'homme; garantir la sécurité de l'acheminement d'aide humanitaire ; protéger le patrimoine et les sites culturels en coopération avec l'UNESCO. En janvier 2016, le Bundestag a approuvé la prolongation et l'extension de l'intervention, ainsi qu'une augmentation du plafond du personnel de 150 à 650 soldats. La contribution élargie a servi en partie à soulager les forces néerlandaises déployées sur place, et elle s'est principalement concentrée sur le champ de reconnaissance.

Les désaccords entre l'Allemagne et la France suite à l'intervention unilatérale de la France au Mali ont été surmontés par la déclaration conjointe de la chancelière Angela Merkel et du président François Hollande lors du sommet UE-Afrique à Bruxelles. Tous deux ont déclaré leur intention, à l'avenir, d'agir ensemble en Afrique. M. Hollande a déclaré que les deux pays, de par leur amitié, contribuaient plus que d'autres à la politique de sécurité en Europe. « En outre, nous voulons nous assurer que cette amitié s'étend et se développe sur le continent africain. » L'initiative Enable and Enhance (E2I) a joué un rôle important lors du sommet. Par son biais, « nous voulons permettre aux Africains de construire leurs propres structures de sécurité et de s'équiper du matériel nécessaire », a expliqué Mme Merkel.

Partenariats militaires

Outre les forces armées nationales du Mali, la communauté internationale recherche un partenariat militaire avec la nouvelle force d'intervention régionale des pays du G5. Cette force multinationale, qui comprend 5000 soldats, a été créée

en raison de la lenteur de la mise en œuvre des African Standby Forces et elle doit rassembler, sous un commandement unique, des unités des États dits du G5, à savoir le Niger, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Tchad. Avec l'aide de cette nouvelle force, il devrait être possible de réagir militairement aux crises régionales à court terme. Le G5 du Sahel (groupe des cinq) a été fondé en février 2014 par les chefs d'Etat de ces pays. Lors du sommet du G5 en février 2017, la Force Conjointe du G5 Sahel a été décidée sous un haut commandement conjoint ; celle-ci devait être opérationnelle d'ici au printemps 2018. En avril 2017, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a approuvé le concept de déploiement stratégique, et le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est finalement félicité de la création de la force d'intervention avec la résolution 2359 (2017). Les soldats et les policiers des États du G5 sont répartis en sept bataillons. Ils sont dirigés par un quartier général conjoint basé au Mali et trois commandements régionaux (Ouest, Centre et Est), se concentrant sur les trois frontières intergouvernementales des lignes nord-sud entre la Mauritanie et le Mali, entre le Mali, le Niger et le Burkina Faso, et entre le Niger et le Tchad. Les pays du G5 Sahel fourniront chacun 10 millions de dollars pour le développement de la force, l'Union européenne 50 millions de dollars pour l'infrastructure, l'équipement et la formation. La France apportera huit millions de dollars, 70 véhicules et équipements de communication pour soulager l'Opération Barkhane. Le coût total de la Force Conjointe du G5 Sahel est estimé à 432 millions de dollars. L'Allemagne soutient la création du commandement régional à Niamey au Niger avec la mise en place d'infrastructures. Le gouvernement allemand fournit l'équipement de l'Académie de défense G5 en Mauritanie et il finance la mise en place d'un réseau régional de formation dans le domaine de la biosécurité avec des fonds provenant de l'initiative de sensibilisation.

Un gouvernement central faible

Depuis l'existence de l'Etat malien, le nord du pays n'a jamais été entièrement contrôlé par le gouvernement central. L'absence de structures étatiques, et donc la garantie de la capacité du gouvernement central à s'affirmer, est un problème qui perdure depuis des décennies et qui ne date pas de la rébellion de 2012. Un taux de chômage élevé, la hausse des prix des denrées alimentaires, un système éducatif inadéquat – les « ingrédients » des conflits économiques, politiques et religieux sont évidents, avec toutes les conséquences que cela suppose sur la situation sécuritaire. Malgré l'immense effort militaire de la communauté internationale, il n'y a pas eu d'amélioration durable de la situation sécuritaire au Mali.

Jusqu'à ce jour, les groupes extrémistes du Nord continuent de commettre des actes de violence – la situation reste tendue et s'est détériorée par endroits ces dernières années, ce qui constitue l'une des principales raisons de la prolongation et de l'extension de l'engagement militaire international. Fin 2013, les Touaregs ont mis fin au cessez-le-feu conclu avec le gouvernement central malien. Après que les rebelles ont repris de nombreuses villes de la région frontalière avec l'Algérie et le Niger fin mai 2014, un nouvel accord de paix a été négocié en mars 2015, mais il n'a pas été signé par toutes les parties concernées.

Les problèmes économiques et politiques internes du Mali ne doivent pas être sous-estimés car ils peuvent constituer un des facteurs contribuant à la crise sécuritaire. Le Mali est l'un des pays les plus pauvres du monde. L'agriculture est le seul secteur de l'économie, bien qu'une petite partie seulement de la superficie totale du pays puisse être cultivée. Selon une analyse gouvernementale publiée fin 2017, 4,1 millions de Maliens seront touchés par l'insécurité alimentaire d'ici mi-2018. Environ 800000 personnes, dont la plupart vivent dans le nord et le centre du Mali, ont besoin d'aide humanitaire.

Le débat international sur le secteur de la sécurité, c'est-à-dire la menace posée par le terrorisme et les groupes rebelles du Nord, relègue à l'arrière-plan les dimensions internes de la situation au Mali, comme l'analyse entre autres l'expert afri-



Plus de cinquante pays participent à la mission de stabilisation au Mali, dont la France et l'Allemagne.

cain Denis Tull de l'Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité (SWP). Il voit dans la « logique d'évacuation des facteurs politiques endogènes » une tentative du gouvernement malien d'ignorer les facteurs sociaux et politiques de la crise malienne et de nier ainsi ses propres responsabilités.

Conclusion

La sécurité de l'Europe est de plus en plus menacée par les conséquences des évolutions sur le continent africain. Ce fait longtemps négligé a fini par être perçu par les responsables de la politique sécuritaire en Allemagne, en particulier depuis le début de la crise des réfugiés à la mi-2015. Il est dans l'intérêt vital de l'Allemagne et de la France de contribuer activement au cessez-le-feu et à la stabilisation du Mali. Non seulement les intérêts allemands sont affectés lorsqu'il s'agit d'éviter une migration illégale massive, qui dépasserait la capacité globale de l'Allemagne et sa volonté d'accepter des réfugiés, mais il s'agit aussi d'assécher les terrains propices au terrorisme international, de sécuriser les routes commerciales et d'aider à faire de l'Afrique de l'Ouest une région où les populations puissent vivre dignement. La protection des ressources naturelles du Mali et des moyens de subsistance de la population est donc également dans l'intérêt vital de l'Allemagne et de l'Europe. Cependant, étant donné le manque d'initiative du gouvernement, il est temps d'établir de nouvelles normes pour l'aide provenant de l'extérieur. Nous devons éviter d'utiliser le statut de risque de sécurité internationale pour externaliser des projets de réforme urgents à des acteurs étrangers - en l'occurrence l'armée française et aussi l'armée allemande – afin d'éviter nos propres efforts. Le débat sur la sécurité risque également de laisser derrière lui d'autres tâches aussi urgentes que sont les soins de santé, l'éducation et l'emploi. Les causes de la crise permanente au Mali ne résident pas principalement dans le secteur de la sécurité, mais plutôt dans l'absence de structures d'État de droit, dans les infrastructures inadéquates et un taux de chômage élevé. Une mission de soutien militaire, aussi ambitieuse soit-elle, ne pourra pas changer une grande partie de ces problèmes sur le long terme - ceci devrait être clair dans tous les esprits au moins depuis les résultats décevants de la mission en Afghanistan.