



Institut d'études de sécurité

ANALYSE DE SITUATION

LE MALI AU LENDEMAIN DE L'OPÉRATION MILITAIRE FRANÇAISE :

Nouvelles opportunités ou retour à la case départ?

Alors que le processus de planification du déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) se mettait laborieusement en place, les événements se sont subitement accélérés, avec la prise, le 10 janvier 2013, de la localité de Konna par les groupes armés qui occupaient la partie septentrionale du pays. Le déclenchement subséquent de l'opération militaire française Serval et le début du déploiement de la MISMA, y compris à Bamako, en appui à l'armée malienne, induisent de nouvelles dynamiques politiques et sécuritaires. Plus globalement, et à la lumière de cette nouvelle donne, il s'agit d'évaluer les perspectives de règlement de la profonde crise de gouvernance politique et sécuritaire qui a mené le pays à la situation actuelle¹.

L'incertitude demeure sur les raisons exactes qui ont poussé les groupes armés à franchir ce qui constituait jusqu'alors la ligne de front les séparant de l'armée malienne. Certains observateurs estiment toutefois que l'offensive sur Konna visait la prise de Sévaré, où se trouvent un aéroport international ainsi que le quartier général opérationnel de l'armée malienne pour la campagne du nord. Le contrôle de cette ville aurait éloigné l'armée malienne du théâtre d'opération, entravé le déploiement de la MISMA, et permis de prendre une option pour le contrôle du sud du pays². Toujours est-il que le déclenchement subséquent de l'opération française Serval et le début du déploiement de la MISMA, y compris à Bamako, induisent de nouvelles dynamiques qu'il importe d'analyser. Pour ce faire, il est utile de rappeler le contexte qui prévalait à la veille de l'accélération de l'action militaire. Cet état des lieux permettra d'analyser les incidences de l'intervention du point de vue de la gestion des deux principales questions qui sont au cœur de la transition – à savoir, la situation au nord et l'organisation des élections.

ENTRE INCERTITUDE ET CONFUSION : LE PAYSAGE POLITIQUE À LA VEILLE DE L'INTERVENTION MILITAIRE

Le coup d'État accidentel du 22 mars 2012, qui a rompu l'ordre constitutionnel au Mali, est intervenu environ un mois avant la date envisagée pour la tenue des élections présidentielles. Pour reprendre l'expression d'un des acteurs du coup, celui-ci est venu « à la fois de loin et de nulle part ». En effet, le mouvement de colère qui a mené au putsch a d'abord pris la forme d'une mutinerie liée aux conditions déplorables dans lesquelles l'armée se battait au nord contre les groupes armés. Ces conditions étaient, en réalité, le reflet, sur le plan militaire, d'une gouvernance décadente vieille de plusieurs années.

Les efforts de médiation engagés par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) après le coup d'État débouchent sur l'Accord-cadre du 6 avril 2012. Celui-ci met en place des arrangements institutionnels précaires qui cherchent à s'inscrire formellement dans le cadre de la Constitution malienne de 1992. Il confère la charge de Président par intérim au

Président de l'Assemblée nationale, Dioncounda Traoré, et ce après la démission du chef de l'État renversé, Amadou Toumani Touré. Dans le même temps, il prévoit la nomination d'un Premier Ministre de transition, chef de gouvernement, disposant des « pleins pouvoirs ». En outre, l'Accord-cadre ayant été signé entre la Médiation et la junte, cette dernière se voit dans une certaine mesure légitimée en tant qu'acteur de la transition, et tire pleinement profit de cette situation pour s'ériger en régulateur du jeu politique.

De façon plus spécifique, trois éléments fondamentaux méritent d'être mis en relief. D'abord, le décalage entre, d'une part, l'approche normative promue par la communauté internationale et fondée sur le rétablissement des arrangements institutionnels qui existaient avant le coup d'État et, d'autre part, la perception d'une partie des acteurs maliens pour lesquels rétablissement de l'ordre constitutionnel rimait, dans ce cas, avec « retour à un régime corrompu et à un système de gouvernance douteux ». S'appuyant sur cette déconnexion, la junte a su habilement adopter une posture populiste aux accents nationalistes et mobiliser des soutiens sur le plan local pour résister aux exigences d'une communauté internationale perçue, à tort ou à raison, comme cherchant à remettre en selle une classe politique largement discréditée et accusée de porter la responsabilité de la déroute de l'armée malienne face aux groupes armés du nord.

Ensuite, et cet élément est lié au précédent, la situation pré-intervention est marquée par la permanence du « fait Kati », du nom du camp militaire où siège la junte incarnée par le capitaine Amadou Haya Sanogo. Malgré la remise formelle du pouvoir aux autorités civiles, des éléments de la junte ont continué à jouer un rôle important sur la scène politique, ainsi que l'ont démontré les conditions dans lesquelles le Premier ministre Cheick Modibo Diarra a été contraint à la démission en décembre 2012. La déclaration télévisée subséquente du capitaine Sanogo était tout aussi illustrative de l'influence persistante des auteurs du coup d'État³.

Enfin, et alors que les groupes armés du nord prenaient le contrôle de Konna, un certain nombre de partis politiques et d'organisations de la société civile, réunis au sein de la « Coalition pour les concertations nationales immédiates souveraines et pour le changement au Mali », orchestraient des manifestations à Bamako, pour réclamer la tenue de

consultations nationales et le départ du Président par intérim. Pour certains observateurs, il s'agissait de marches téléguidées par l'ancienne junte et devant servir de paravent à son retour formel à la tête du pays à travers un « coup d'État civil ». Ces revendications avaient pour arrière-plan le débat sur l'adoption de la feuille de route, qui devait articuler les objectifs de la transition et les modalités de leur réalisation. La communauté internationale avait fait de cette feuille de route la condition d'un renforcement de son engagement aux côtés du Mali. Pendant plusieurs mois, ce processus a buté sur des divergences d'approche entre acteurs maliens quant à la nature de l'exercice – les concertations devaient-elles être souveraines ou non? – et au choix de la personnalité devant en assurer la présidence.

Dans ces circonstances, aucune avancée tangible n'avait pu être réalisée en ce qui concerne le processus politique. La communauté internationale qui, bon gré, mal gré, s'était résolue à soutenir les autorités de la transition, était dans une situation d'expectative qui ne facilitait pas la mobilisation du soutien extérieur dont le Mali avait besoin pour rétablir son autorité sur la partie nord du pays et mener à son terme le processus de normalisation institutionnelle, avec la tenue d'élections transparentes et crédibles. De fait, au moment où la situation s'accélérait sur le plan militaire, avec l'offensive des groupes armés qui sera stoppée par la France, l'impasse politique demeurerait entière à Bamako, entretenant ainsi un climat d'incertitude et de confusion.

REPOSITIONNEMENT DES ACTEURS ET RAPPORTS DE FORCES DANS LE MALI DE L'APRÈS INTERVENTION

Pendant plusieurs mois, la junte militaire s'est opposée à tout déploiement de forces étrangères au Mali, arguant,



La base militaire de Kati, à 15 kilomètres de la capitale, Bamako, est le siège des auteurs du coup d'État du 22 mars 2012.

en direction de la CEDEAO, qui voulait stationner des troupes à Bamako, qu'elle pouvait garantir la sécurité des institutions de la transition et que, pour la reconquête des territoires occupés, un soutien aérien et logistique à l'armée malienne suffirait amplement. Les positions se sont rapprochées, après la tenue, le 19 octobre 2012, à Bamako, de la réunion du Groupe de soutien et de suivi⁴ et après l'adoption du Concept stratégique pour la résolution des crises au Mali⁵. Le concept d'opération pour l'action militaire envisagée a ensuite fait l'objet d'un consensus entre les acteurs maliens et leurs partenaires internationaux, notamment la CEDEAO et l'Union africaine (UA), avant d'être adopté par les instances décisionnelles des deux organisations, les 11 et 13 novembre 2012⁶, ouvrant ainsi la voie à la mise en place de la MISMA. Dans le prolongement de ces décisions, le Conseil de Sécurité des Nations Unies adopte, le 20 décembre 2012, la résolution 2085 autorisant le déploiement de la MISMA. S'enclenche dès lors le processus d'opérationnalisation de la mission, rendu d'autant plus complexe que le Conseil n'a pas accédé à la demande de mise en place d'un module de soutien financé par les contributions mises à recouvrement des Nations Unies et que ni la CEDEAO, ni l'UA ne pouvaient mobiliser les moyens requis.

L'offensive des groupes armés, le lancement de l'opération Serval et l'arrivée de la MISMA redistribuent les cartes et induisent une double évolution : d'une part, des repositionnements au sein des sphères politique et militaire; de l'autre, une certaine redéfinition des relations entre ces deux sphères. S'agissant de la sphère politique, les effets de la nouvelle donne militaire se manifestent de plusieurs manières. Un premier constat saute aux yeux : le déclenchement de la guerre et la posture « commandant en chef » du Président Dioncounda Traoré lui confèrent une nouvelle autorité. La formule « Dioncounda ne craint plus

le bâton », utilisée par un journal malien⁷, a adéquatement résumé la métamorphose. Son discours télévisé à la nation, au lendemain du déclenchement de l'opération française, et celui prononcé lors de la visite de son homologue français, François Hollande, au début du mois de février 2013, sont significatifs de cette nouvelle posture. Subitement, ce Président, à l'autorité jusqu'alors contestée – mais qui incarne, même par défaut, la légalité aux yeux de la communauté internationale –, semble replacé au centre du jeu par les circonstances. Le propos s'en ressent, et prend parfois une tournure martiale, aux antipodes de l'image de Président impuissant, agressé dans son bureau, le 21 mai 2012, et contraint à plusieurs semaines de convalescence en France.

De fait, le système politique se « re-présidentialise » d'une certaine façon, rompant ainsi avec l'arrangement mis en place par l'Accord-cadre qui conférait les « pleins pouvoirs » au Premier Ministre, et semblait réduire le Président à l'inauguration des chrysanthèmes⁸. Certes, cette question se serait posée avec plus d'acuité si Cheick Modibo Diarra n'avait pas été contraint de quitter son poste dans les conditions mentionnées plus haut, étant donné l'attitude de « Président bis » qu'il avait adoptée et sa lecture quasi parlementaire des arrangements institutionnels découlant de l'Accord-cadre. Dans un contexte où les relations au sein du couple exécutif actuel, depuis la nomination de Diango Cissoko au poste de Premier Ministre, semblent plus harmonieuses, cette question ne se pose plus dans les mêmes termes. Elle n'en demeure pas moins pertinente, particulièrement au regard des difficultés qui pourraient se poser dans la conduite de la transition.

Au-delà des dynamiques au sein du couple exécutif, l'on observe un effacement relatif, et peut-être seulement temporaire, des soutiens politiques de l'ex-junte. Ceux-là

mêmes qui étaient les plus vocaux dans leur opposition à toute intervention étrangère se trouvent condamnés au silence et à une certaine réserve, en raison du large soutien dont elle bénéficie au sein de la population. La proclamation de l'état d'urgence par le Président par intérim, au lendemain du lancement de l'opération Serval, sur fond de manifestations réclamant son départ et la tenue de consultations nationales souveraines, confère opportunément aux autorités de la transition de nouveaux pouvoirs qui



Les branches de cet arbre, sur la route menant à Koulikoro, sont couvertes de drapeaux français et maliens. Son tronc a été peint aux couleurs du drapeau tricolore, en guise de reconnaissance à la France.

leur permettent, du moins pour l'instant, de réduire la capacité de mobilisation de leurs adversaires politiques. Inversement, l'institution parlementaire, discréditée aux yeux des mêmes acteurs politiques qui mettent en avant l'expiration de son mandat en août 2012, et ce qu'ils qualifient de complicité avec le pouvoir renversé, recommence à fonctionner. Significativement, c'est cette institution, dont les travaux étaient jusqu'alors régulièrement perturbés, qui a approuvé, le 29 janvier 2013, la feuille de route pour la transition, permettant ainsi au pouvoir d'éviter les consultations nationales demandées notamment par l'opposition extraparlamentaire.

Des changements sont également à anticiper dans la sphère militaire. L'émergence d'unités combattantes sur le terrain est de nature à contribuer à la création d'une nouvelle classe de héros de la campagne du nord et à la marginalisation de certains des acteurs clés de Kati qui avaient pourtant fait de la libération du pays un élément central de la justification du coup d'État. Leur absence sur le terrain, quelles qu'en soient les raisons, ne leur permet pas de joindre le geste à la parole et affaiblit, aux yeux de leurs adversaires, la crédibilité de leur discours. Cet état de fait et les exigences d'efficacité de l'action militaire en cours pourraient faciliter l'émergence d'une chaîne de commandement s'émancipant de l'emprise de Kati. Dans ce contexte, l'enjeu de la place à donner aux anciens membres de la junte se posera avec une acuité grandissante. La communauté internationale, en tenant dûment compte du contexte et des dynamiques nationales, serait avisée d'aider les Maliens à trouver une solution appropriée à cette question, qui conditionnera, en partie, tant le cheminement de la transition que la réalisation de ses objectifs.

En résumé, les institutions civiles retrouvent une marge de manœuvre élargie, en comparaison avec la situation qui prévalait avant l'intervention. La présence de forces autres que maliennes accroît la latitude d'action du Président par intérim, dont la sécurité physique ne relève plus uniquement des éléments loyaux à l'ex-junte. Dans cette lecture, l'investiture très protocolaire, le 13 février 2013, du capitaine Sanogo, plus de 6 mois après sa discrète désignation par décret⁹, en tant que Président du Comité militaire du suivi de la réforme des Forces de défense et de sécurité, peut être perçue comme le geste d'un Président exerçant son autorité et s'employant à promouvoir une plus grande cohésion nationale pour faire face aux défis de l'heure. Les propos du capitaine affirmant sa loyauté envers le Président par intérim et le fait que le Comité qu'il dirige n'interférera pas dans la chaîne de commandement militaire semble plaider en ce sens. Il est vrai que cette installation peut aussi être vue comme le signe de la résilience du capitaine et de sa capacité à s'adapter à la nouvelle donne imposée par l'évolution des rapports de force.

RENOUÈLEMENT DES ENJEUX ET PERSPECTIVES DE RÈGLEMENT DE LA CRISE

L'évolution, au cours des semaines écoulées, de la situation sur le terrain, pose en de nouveaux termes nombre d'enjeux de la transition malienne, au regard des deux objectifs fondamentaux qu'elle s'est assignée : la gestion de la crise au nord et l'organisation des élections. Les paragraphes qui suivent procèdent à leur analyse, ainsi qu'à celle des perspectives à plus long terme de règlement de la crise malienne.

Entre la voie étroite du dialogue avec les groupes armés et les impératifs d'une réconciliation inclusive

La stratégie poursuivie jusqu'ici en vue du règlement de la crise du nord s'articulait autour de deux axes : négocier avec les groupes armés maliens disposés au dialogue dans certaines conditions, tout en envisageant une option militaire en cas d'échec des négociations, étant entendu que l'usage de la force serait de toute façon nécessaire vis-à-vis des réseaux terroristes et criminels. Dans une précédente analyse, cette stratégie a été décrite comme visant à faire la paix tout en préparant la guerre¹⁰.

L'implication d'Ansar Dine dans l'attaque de Konna, aux côtés d'Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) et du Mouvement pour l'unicité et la justice en Afrique de l'Ouest (MUJAO), a fait voler en éclats la démarche qui consistait à entraîner ce groupe dans la logique du dialogue et à le détacher des entités terroristes et criminelles. Elle a confirmé la porosité des frontières entre les différents groupes opérant au nord et clarifié les cibles de l'action militaire. En vérité, les groupes armés du nord se coalisent selon les circonstances et les intérêts du moment. Clairement, tant la médiation de la CEDEAO que l'Algérie ont, dans leurs efforts de promotion d'une solution politique, surestimé leur capacité à influencer sur les logiques de ces groupes.

La voie de la négociation avec Ansar Dine semblait maintenant fermée, la question se pose de savoir si, tel qu'initialement envisagé, un dialogue est possible avec le Mouvement de libération de l'Azawad (MNLA). Clairement, l'opinion publique malienne se montre plus que réticente à toute perspective de négociation avec ce groupe, et ce pour plusieurs raisons qui ne semblent pas toujours être bien comprises par la communauté internationale, ce qui contribue à accroître encore davantage le fossé entre perceptions interne et externe de la crise. En premier lieu, le MNLA est considéré par une partie significative de l'opinion publique nationale comme le Cheval de Troie d'Ansar Dine, du MUJAO et d'AQMI, qui ont pris le contrôle du nord du Mali après le lancement de sa rébellion en janvier 2012. En second lieu, ce mouvement est jugé non représentatif des

populations touarègues – souvent perçues à tort comme homogènes en termes de composition sociologique et de revendications politiques –, sa force de frappe étant essentiellement constituée d'anciens combattants de l'armée de Kadhafi, dont certains, même s'ils sont d'origine malienne, sont nés et ont passé toute leur vie en Libye. En troisième lieu, les violations des droits de l'Homme et autres exactions imputées aux combattants du MNLA ont accru les ressentiments populaires contre ce mouvement¹¹.

Nombre d'acteurs internationaux semblent se focaliser davantage sur la dimension terroriste de la crise, qui les inquiète plus directement, que sur les tentatives de remise en cause de l'intégrité territoriale du Mali, alors même que ces dernières sont aussi centrales pour les acteurs maliens que la question du terrorisme.

Le fait que certains de ses éléments, qui avaient été intégrés dans des conditions jugées laxistes dans les forces de défense et de sécurité maliennes, à la faveur du règlement des rebellions antérieures, se soient retournés contre leurs frères d'armes, a cristallisé les rancœurs. Enfin, l'option sécessionniste défendue au départ par le MNLA, avant que sa défaite sur le terrain face au MUJAO et à Ansar Dine ne l'oblige à y renoncer, rencontre un écho peu favorable au Mali, particulièrement dans la partie septentrionale du pays, où la « communauté touareg » est largement minoritaire. Cette perception tranche avec le romantisme qui semble teinter les analyses de certains acteurs internationaux.

Certains des partenaires du Mali continuent en effet d'encourager un dialogue avec le MNLA, dans une démarche visant à répondre aux causes politiques des rebellions touareg successives dans le nord, à isoler davantage les groupes terroristes et criminels et à faciliter la libération des otages étrangers. Cette logique semble sous-tendre la gestion de la situation dans la ville de Kidal, où l'armée malienne n'a pas été associée aux opérations de reconquête, pas plus qu'elle n'a pu se déployer dans cette localité après sa libération. Nombre d'acteurs internationaux semblent se focaliser davantage sur la dimension terroriste de la crise, qui les inquiète plus directement, que sur les tentatives de remise en cause de l'intégrité territoriale du Mali, alors même que ces dernières sont aussi centrales pour les acteurs maliens que la question du terrorisme. L'approche ainsi adoptée par certains partenaires extérieurs est illustrative d'une forme de hiérarchisation des intérêts sécuritaires et atteste de l'existence de perceptions différenciées de la menace qui fondent, à leurs yeux, un traitement distinct entre groupes justiciables d'une action militaire et groupes avec lesquels la voie de la négociation doit être privilégiée.

Au regard de ces différences de perception, la question du dialogue avec le MNLA doit être gérée avec beaucoup de délicatesse pour éviter des crispations au sein d'une opinion malienne qui a, jusqu'ici, très favorablement accueilli l'intervention française. Une prudence similaire est de mise en ce qui concerne l'offre de dialogue du Mouvement islamique de l'Azawad (MIA), une dissidence récente de Ansar Dine, quoi qu'il faille garder en vue que son dirigeant, Alghabass ag Intalla, fils de l'Amenokal de Kidal, dispose, à l'instar d'autres acteurs, d'une légitimité historique qui en fait un interlocuteur difficilement contournable dans la stabilisation de la région. Député élu à l'Assemblée nationale et bénéficiaire de soutiens de différents bailleurs internationaux pour son initiative pour la paix et la cohésion sociale avant de rejoindre le MNLA, puis Ansar Dine, Alghabass est souvent cité en exemple pour rappeler que les discours d'exclusion mis en avant par les partisans de l'utilisation des armes pour faire valoir leur revendications politiques ne peuvent pas être pris au sérieux. Il semblerait, en définitive, qu'au-delà des griefs portés contre l'État malien, la question de la redistribution et de la nécessaire articulation des pouvoirs entre hiérarchie tribale et légitimité démocratique au sein du « monde touareg » lui-même et entre diverses factions de cette communauté, soient absolument cruciales.

Au-delà du dialogue avec les groupes armés et des modalités qu'il pourrait prendre, la stabilisation du nord sur la durée requiert une démarche volontariste en termes de réconciliation intra et inter communautaire. Comme cela est souvent le cas dans les situations de conflits armés, la violence a déstructuré le tissu social et des acteurs locaux ont tiré profit de la redéfinition, voire de l'inversion, des rapports de forces engendrés par la présence des groupes armés pour solder d'anciens comptes. La fuite des groupes armés et le retour à une forme de normalité ont été accompagnés de repréailles qui soulèvent des inquiétudes sur le futur du vivre ensemble. Dans ce contexte, le dialogue ne peut se limiter à un tête-à-tête entre Bamako et les porteurs d'armes. Il devra inévitablement inclure suffisamment d'acteurs sociopolitiques pour que les préoccupations des populations à la base soient véritablement prises en compte. Ce faisant, il s'agit aussi de ne pas donner une prime à la rébellion armée, comme par le passé, et d'offrir à ceux qui n'ont pas pris les armes l'opportunité de faire entendre leur voix. Les acteurs maliens doivent prendre la pleine mesure de l'importance du processus de dialogue et de réconciliation. De ce point de vue, la mise en place envisagée au cours du mois de février 2013 de la Commission nationale de dialogue et de réconciliation prévue par la feuille de route et conçue comme une structure inclusive dans laquelle seront représentées toutes les communautés du nord, aura un rôle crucial à jouer. Étant donné l'importance de l'enjeu, il ne faudrait surtout pas que, par manque de volonté politique

ou de financement, cette commission ne devienne une coquille vide.

L'enjeu de la sécurisation et de la stabilisation du septentrion malien

Le versant sécuritaire de la gestion de la crise au nord prévoyait une démarche en trois phases qui se chevauchaient : la remise en condition de l'armée malienne, le déploiement de la MISMA et le lancement de l'opération de reconquête du nord, suivi d'un retrait des forces internationales. Ce scénario a été bouleversé par l'attaque de Konna. D'une part, celle-ci a clarifié les cibles de l'action militaire en y incluant Ansar Dine. De l'autre, elle a rendu nécessaire une réponse urgente que l'armée malienne, dont la réorganisation et la formation par l'UE n'avaient pas commencé, et la MISMA, encore en cours de planification, n'étaient manifestement pas en mesure de fournir.

Déclenchée dans ce contexte, à la demande des autorités maliennes de transition, l'opération française Serval, outre le fait d'introduire un nouvel acteur, a entraîné plusieurs autres conséquences. Tout d'abord, elle a inversé la séquence de l'action militaire telle qu'initialement envisagée. D'une part, l'armée malienne doit à présent être remise en condition alors même qu'elle est engagée dans des opérations sur le terrain. D'autre part, la MISMA doit accélérer son déploiement pour prendre en partie la relève des forces françaises, sans que les questions fondamentales de son cadre légal, de son financement et de sa gestion n'aient été réglées de façon satisfaisante. Ensuite, l'accélération de l'action militaire et la multiplication des acteurs ont rendu plus complexe la coordination entre une armée malienne censée jouer un rôle prééminent, une MISMA qui n'a pas encore totalement réglé ses problèmes de commandement et de contrôle, y compris avec sa composante tchadienne, et des forces françaises aux effectifs importants et aux moyens logistiques sans commune mesure avec ceux des contingents maliens et africains. Enfin, la libération du nord ayant été menée à bien, se pose maintenant le problème complexe de la sécurisation et de la stabilisation de la zone. Afin de consolider les gains militaires enregistrés et étant donné la volonté exprimée de la France de réduire sa présence ou, à tout le moins, de « multilatéraliser » son engagement, il est à présent question de déployer une opération des Nations Unies qui prendrait la relève de la MISMA.

Si le principe de cette opération semble être soutenu par plusieurs membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, elle n'en soulève pas moins de sérieuses questions, étant donné la volatilité de la situation qui prévaut sur le terrain, laquelle exige le type d'action coercitive que les Nations Unies se sont jusqu'ici montrées réticentes à entreprendre, préférant se cantonner dans une conception classique du maintien de la paix informée par



La MISMA, autorisée par la résolution 2085 du Conseil de Sécurité, a dû commencer son déploiement sans que les questions de son cadre légal, de son financement et de sa gestion n'aient été réglées au préalable.

les principes de consentement des parties, d'impartialité et de non-utilisation de la force sauf en cas de légitime défense ou pour les besoins de la protection du mandat. Au demeurant, cette éventualité soulève d'importantes réserves au Mali. Du côté des cercles de pouvoir à Bamako, on s'interroge sur l'opportunité d'une mission onusienne, surtout si elle devait prendre la forme d'une opération de maintien de la paix car l'on ne voit pas bien « quelle paix devrait être maintenue et entre qui et qui ». Au niveau de la rue, l'évocation fréquente de l'expérience de l'opération des Nations Unies en RDC témoigne tout autant de doutes quant à l'efficacité d'une mission onusienne dans le contexte sécuritaire du nord du Mali que de craintes quant à l'impact social d'une telle présence.

Il est dès lors important que la question de la transition éventuelle de la MISMA à une opération onusienne soit abordée en ayant pleinement conscience des préoccupations maliennes. Elle doit nécessairement prendre en compte le contexte sécuritaire dans le nord et répondre effectivement au défi de la sécurisation face à des groupes armés qui sont encore loin de s'avouer vaincus, comme en témoignent les attaques répétées, au mois de février 2013, contre des positions militaires maliennes, françaises et tchadiennes à Gao, à Kidal et dans le massif des Ifoghas. En tout état de cause, le type de mandat requis¹² par la situation relève davantage du registre d'une opération de soutien à la paix, du type de celle que l'UA mène en Somalie, que de celui d'une opération traditionnelle de maintien de la paix des Nations Unies¹³.

Le débat sur une opération éventuelle des Nations Unies ne doit pas faire perdre de vue l'importance que revêtent la mise en place d'un système efficace et adéquat de gouvernance sécuritaire au Mali, ainsi que le renforcement

de la coopération régionale dans le domaine de la défense et de la sécurité. S'agissant du premier aspect, il importe de s'atteler à la nécessaire consolidation de la réconciliation entre « bérets rouges » et « bérets verts », sur la base des décisions prises par les autorités maliennes le 15 février 2013, qui prévoient la restructuration du régiment des commandos parachutistes et l'engagement de certains de ses éléments au nord. Ces décisions sont intervenues après les incidents meurtriers survenus au camp Djokoroni à Bamako, le 8 février. L'effort doit également porter sur la réforme des secteurs de la défense et de

Tout important qu'il soit, le processus électoral et l'avènement d'un pouvoir démocratiquement élu ne sont pas, à eux seuls, des conditions suffisantes pour le règlement des graves problèmes de gouvernance et des dysfonctionnements dans la conduite des affaires de l'État malien qui ont mené le pays à la crise.

la sécurité, y compris la revalorisation des conditions de vie des soldats, la formation et l'équipement, la gestion transparente des recrutements et des promotions, ainsi que sur la restauration du contrôle du pouvoir civil sur l'armée. Une forme de réconciliation entre population et armée malienne pourrait utilement être envisagée, en particulier au nord. Le processus de réforme est une entreprise de longue haleine, qui demandera une réelle volonté politique sur le plan national et un accompagnement soutenu de la communauté internationale, notamment sur le plan financier.

En ce qui concerne la coopération régionale, il importe d'abord de dresser un constat : celui des limites des structures mises en place par les pays du champ (Algérie, Mali, Mauritanie et Niger) pour gérer les problèmes sécuritaires qui leur sont communs, à savoir l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL), qui se trouve à Alger, et le Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC), basé à Tamanrasset. Ces structures n'ont pas apporté la preuve de leur efficacité. Pour autant, il ne s'agit pas de jeter le bébé avec l'eau du bain, mais plutôt de les renforcer et de développer une architecture impliquant tous les pays de la bande sahélo-saharienne, pour prendre en compte les différentes menaces inter-reliées auxquelles la région est confrontée¹⁴.

Le défi de la crédibilisation du processus électoral

Avant la libération du nord, la question de l'articulation entre la tenue des élections et la restauration de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national a été abondamment débattue. Pour certains, aucun scrutin ne pouvait se

concevoir aussi longtemps que le nord était occupé, sous peine de légitimer la partition du pays. Pour d'autres, en particulier au sein de la communauté internationale, seul un pouvoir élu, et donc plus légitime, pouvait sortir le pays de la double crise politique et sécuritaire dans laquelle il se débattait. La libération, plus rapide qu'initialement anticipée, des villes du nord a clos ce débat, même si la situation sécuritaire soulève encore de sérieuses questions quant à la tenue des élections sur l'ensemble du territoire national. Dans le prolongement du chronogramme indicatif annexé à la feuille de route pour la transition, les autorités maliennes ont fixé la date des scrutins législatif et présidentiel couplés au 7 et au 21 juillet, respectivement pour les premier et second tours.

De toute évidence, ces délais sont serrés. D'où la nécessité pour les acteurs maliens et leurs partenaires internationaux de redoubler d'efforts pour créer les conditions d'un scrutin libre, transparent et régulier. À cet égard, un certain nombre d'éléments fondamentaux doivent être pris en considération : l'établissement d'un fichier électoral consensuel et sécurisé; la sécurisation préalable et adéquate des lieux de vote, étant donné que des problèmes sécuritaires sont susceptibles de se poser; la facilitation de la participation au scrutin des réfugiés et des personnes déplacées internes, notamment à travers des mesures pour permettre leur retour ou, à défaut, leur vote sur leurs lieux actuels de résidence; la mise en place d'un mécanisme de crédibilisation du processus électoral et du résultat, afin d'éviter des contestations susceptibles de remettre en cause la sortie de crise¹⁵.

Au vu des défis susmentionnés et qui ne sauraient être sous-estimés, une certaine flexibilité est de mise en ce qui concerne le calendrier électoral. Il ne doit pas y avoir d'hésitation à repousser légèrement la date des élections si tel devait être le prix à payer pour qu'elles aient lieu dans les conditions requises de transparence et de régularité et, partant, éviter que le processus électoral, sensé marquer la sortie de crise, ne porte en lui les germes de contestations et de problèmes futurs.

Tout important qu'il soit, le processus électoral et l'avènement d'un pouvoir démocratiquement élu ne sont pas, à eux seuls, des conditions suffisantes pour le règlement, sur la durée, des graves problèmes de gouvernance et des dysfonctionnements dans la conduite des affaires de l'État malien qui ont mené le pays à la crise. Le coup d'État de mars 2012 a été relativement bien accueilli par une partie de la société malienne profondément en colère contre des élites politiques associées aux graves dérives des dix, voire des vingt dernières années. Ceux-là espéraient que le putsch créerait les conditions d'un renouvellement de la classe politique. Or, l'évolution de la situation militaire a repositionné au centre de la transition actuelle les acteurs de l'ancien pouvoir autour du président intérimaire. D'une certaine façon, après un interlude de

quelques mois, la situation politique semble revenue au *statu quo ante*¹⁶. S'il était illusoire de croire en la création, par génération spontanée, d'une nouvelle classe politique qui serait vierge de toute compromission passée, il convient de souligner que tout retour à la case départ, notamment aux pratiques antérieures de corruption et de prédation, serait générateur d'exclusion, d'amertume et de conflits et, partant, préjudiciable à la stabilité à long terme du Mali.

Aussi la période actuelle doit-elle être mise à profit pour engager une réflexion sur le type de gouvernance et d'organisation de l'État à même de promouvoir durablement la participation politique, l'inclusion, notamment des périphéries, la paix et la stabilité. Les Maliens devraient être encouragés à trouver un consensus sur les défis les plus fondamentaux auxquels leur pays est confronté. Ce consensus servirait alors de trame à l'action du gouvernement issu des prochaines élections. En fait, c'est ce gouvernement qui conduira les profondes réformes dont le pays a besoin pour se doter d'un système de gouvernance politique plus adapté et plus efficient, réformes qui n'ont pu être menées dans les circonstances chaotiques de la transition. En ce sens, il est probablement utile de penser la transition en deux phases : la première correspondrait à une sortie immédiate de la crise, par un processus électoral, même si l'on sait que cette formule n'est pas une panacée; la seconde, qui aurait lieu après les élections, serait l'occasion d'une restructuration en profondeur de l'architecture de gouvernance malienne.

EN CONCLUSION : OÙ VA LE MALI?

Si la situation au nord Mali a fondamentalement changé sur le plan sécuritaire, les problèmes qui ont conduit le pays à la crise demeurent sensiblement les mêmes. En d'autres termes, le soulagement généré par la libération du nord ne doit pas occulter le fait que, pour le Mali et ses partenaires, le plus dur commence. Les chantiers auxquels il convient de s'attaquer comprennent la réconciliation nationale, la gouvernance sécuritaire, y compris dans son volet coopération régionale, la gestion du processus électoral, le développement des régions périphériques et, plus globalement, la promotion de la bonne gouvernance.

La réussite de cet exercice demandera de la part des Maliens une analyse sans complaisance du parcours de leur pays depuis son accession à l'indépendance, une grande capacité d'introspection, ainsi que la vision et le courage politiques d'entreprendre les réformes dont le pays a désespérément besoin. Si la grave crise que traverse le Mali doit servir d'opportunité pour corriger les errements du passé, l'exigence de lucidité ne s'applique pas qu'aux Maliens. Elle s'impose également à la communauté internationale. Pendant des décennies, celle-ci, par aveuglement politique, a voulu ériger le Mali en modèle et ce, au seul prisme de la démocratie électorale, qui

elle-même n'était pas exempte d'insuffisances, comme le démontrent le faible taux de participation aux élections et la vacuité du débat démocratique qui a marqué ces dernières années. Il n'est donc pas étonnant que certains acteurs maliens aient vu, dans l'évocation des grands principes démocratiques et de légalité constitutionnelle après le coup d'État, une manifestation supplémentaire d'hypocrisie. Tirant les leçons de la présente crise, les partenaires du Mali devront agir au plus près des préoccupations des Maliens, et pas seulement de l'élite, en s'assurant que le nouvel arrangement politique qui émergera de la situation actuelle ne reproduise pas les tares, réelles ou perçues, des régimes précédents.

NOTES

- 1 Une version préliminaire de cette analyse de situation a été présentée lors du séminaire de familiarisation organisé à l'intention du Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel, Pierre Buyoya, à Addis-Abéba, le 17 janvier 2013. Cette analyse a par la suite été retravaillée lors d'une recherche de terrain et d'entretiens menés à Bamako, en janvier et février 2013, avec David Zounmenou du bureau de l'ISS à Pretoria. À l'issue de cette mission de recherche, une version révisée a été présentée lors d'un séminaire à l'intention du Groupe élargi des Ambassadeurs de la CEDEAO à Dakar, le 8 février 2013.
- 2 Certaines sources sécuritaires évoquent la tenue de réunions de planification conjointes et de coordination entre les leaders de ces groupes, en prélude à l'offensive. Les mêmes sources avancent également l'hypothèse que l'importance des moyens logistiques et de combat engagés en commun par ces groupes, aussi bien sur la zone de Douentza et Konna, que sur le « fuseau ouest », au nord du fleuve Niger, avec la ville de Diabali comme point d'orgue, préfigurerait d'une action de plus grande envergure.
- 3 Voir la vidéo sur YouTube à l'adresse suivante : <http://www.youtube.com/watch?v=UqtR9noEQ>.
- 4 Le Groupe de soutien et de suivi a été mise en place par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, lors de sa 314^{ème} réunion tenue à Bamako, le 20 mars 2012, pour faciliter un soutien international coordonné aux efforts africains portant sur la situation au nord du Mali (PSC/PR/COMM[CCCXI]). Après le coup d'État du 22 mars, le CPS, en sa 315^{ème} réunion, tenue le 23 mars 2012, a élargi le mandat du Groupe à la question du retour à l'ordre constitutionnel (PSC/PR/COMM[CCCXV]). Il est co-présidé par l'UA, les Nations Unies et la CEDEAO et a tenu sa réunion inaugurale à Abidjan, le 7 juin 2012.
- 5 Le Concept stratégique, qui a fait l'objet d'une concertation, notamment entre la CEDEAO et l'UA, a été adopté par le Groupe de soutien et de suivi et entériné par le CPS de l'UA lors de sa 339^{ème} réunion tenue le 24 octobre 2012 (PSC/MIN/COMM.2[CCCXXIX]).
- 6 Voir le communiqué de la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO tenue à Abuja, le 11 novembre 2012, et le

communiqué PSC/PR/COMM.2(CCCXLI) adopté par la 341^{ème} réunion du CPS de l'UA.

- 7 Tiékorobani, Procès Verbal, 28 janvier 2013, http://www.malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/62967-chronique-satirique-dioncounda-ne-craint-plus-le-baton.html.
- 8 Aux yeux de la médiation, cette formule signifiait « les pleins pouvoirs normalement dévolus à un Premier ministre ». Cette interprétation n'était manifestement pas celle du Premier ministre Cheick Modibo Diarra.
- 9 Décret N° 2012-433/P-RM du 8 août 2012 portant nomination du Président du Comité militaire de suivi de la réforme des Forces de défense et de sécurité.
- 10 Lori-Anne Thérout-Bénoni et David Zounmenou, avec Paulin Maurice Toupane et Awa Faye Daou, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO, « Mali : Faire la paix en préparant la guerre », Octobre 2012, http://www.issafrica.org/uploads/ECOWAS_Report_Fr_No_1.pdf.
- 11 Dans un reportage intitulé « Chaos à Gao », paru dans le numéro de Jeune Afrique du 17 au 23 février 2013, un habitant de la ville a contrasté le comportement des éléments du MNLA, qui avaient fait régner la terreur, pillé les bâtiments, volé les habitants et violé des femmes, avec celui du MUJAO, qui avait promis de mettre de l'ordre, ce qu'il fit avec excès. Il conclut : « Ici, le mal absolu, ce n'est pas le MUJAO, c'est le MNLA ».
- 12 Les conclusions de la réunion du Groupe de soutien et de suivi tenue à Bruxelles, le 5 février 2013, tout en exprimant l'espoir que le Conseil de sécurité « envisagera positivement la transformation, en temps utile, de la MISMA en une opération des Nations Unies », ont souligné qu'une telle opération devrait être « dotée d'un mandat approprié, défini en concertation avec le Mali, et concourant au renforcement de l'autorité de l'État malien sur l'ensemble de son territoire et à la préservation de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays ».
- 13 Voir Lori-Anne Thérout-Bénoni, « Opérations de maintien de la paix versus opérations de soutien à la paix : les trajectoires divergentes des Nations Unies et de l'Union africaine », article à paraître dans *ISS Today*, www.issafrica.org.
- 14 Lors de sa réunion de Bruxelles, le 5 février 2013, le Groupe de soutien et de suivi a réitéré « l'importance cruciale que revêt la coopération entre les pays voisins du Mali sur le plan du renseignement et du contrôle effectif des frontières, de façon à renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière et de faciliter l'accomplissement du mandat de la MISMA ».
- 15 La mise en place d'un mécanisme de crédibilisation est évoquée tant dans le concept stratégique pour la résolution des crises au Mali que dans les conclusions de la réunion du Groupe de soutien et de suivi tenue à Bruxelles le 5 février 2013.
- 16 Il convient toutefois de relativiser la distinction entre ceux qui étaient au pouvoir avant le coup d'État et les forces qui ont aspiré à se positionner comme de nouveaux acteurs dans la foulée du coup. En effet, en dépit des différences affichées, la plupart des acteurs présents sur la scène politique actuelle sont issus du creuset du mouvement démocratique des années 1990.

Cette publication, qui est aussi disponible en anglais, a été réalisée avec l'appui de la Fondation Hanns Seidel (Bureau du Ghana), de l'Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg au Sénégal et du Centre de recherche en développement international du Canada.

Bureau de l'ISS à Pretoria

Block C, Brooklyn Court, 361 Veale Street
New Muckleneuk, Pretoria
Afrique du sud
Tel: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998
Email: pretoria@issafrica.org

Bureau de l'ISS à Addis Abéba

5^{ème} étage, Get House Building
Africa Avenue, Addis Abéba
Éthiopie
Tel: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449
Email: addisababa@issafrica.org

Bureau de l'ISS à Dakar

4^{ème} étage, Immeuble Atryum (Ericsson)
Route de Ouakam, Dakar, Sénégal
Tel: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343
Email: issdakar@issafrica.org

Bureau de l'ISS à Nairobi

Braeside Gardens, off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Tel: +254 20 266 7208
+254 20 266 7198
Email: nairobi@issafrica.org