

# Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO

NUMÉRO 1 octobre 2012



## Mali: Faire la paix en préparant la guerre

### Introduction

Après plusieurs mois de blocage, des jalons importants pour la gestion de la crise malienne ont été posés au cours des dernières semaines dans le cadre de trois moments clés :

1. la réunion de haut niveau sur le Sahel, tenue le 26 septembre 2012 en marge de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ;
2. l'adoption, à l'unanimité, de la résolution 2071 sur le Mali par le Conseil de sécurité des Nations unies, le 12 octobre ;
3. la tenue, à Bamako, de la réunion du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali, le 19 octobre, afin de débattre du projet de concept stratégique pour la résolution des crises que connaît le Mali et qui a par la suite été adopté par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA) réuni le 24 octobre à Addis Abéba.

Cette succession de réunions a tout d'abord été l'occasion d'analyser les différents aspects de la crise, ce qui a engendré une prise de conscience collective de la menace à la paix et à la sécurité internationales que représente la situation malienne. Ensuite, elle a permis de définir un consensus – qui devra certes être consolidé – sur les contours des mécanismes d'intervention qui doivent être mis en œuvre en ce qui concerne les initiatives de médiations et l'action militaire. Enfin, elle a fait ressortir, en particulier lors de la réunion du 19 octobre, l'importance de mettre les acteurs maliens au centre du processus décisionnel et la disponibilité des acteurs internationaux à travailler avec les autorités maliennes de transition, quel que soit le niveau de légitimité qu'on leur prête, à l'intérieur comme à l'extérieur du Mali.

Ces réunions ont également permis de confirmer l'engagement international sur le Mali et de réitérer les attentes des acteurs extérieurs, d'une part, envers les autorités maliennes, s'agissant du développement d'une feuille de route de la transition et, d'autre part, envers la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), s'agissant du développement d'un concept d'opération réaliste. Plusieurs interrogations demeurent toutefois, notamment quant aux modalités de mise en œuvre des mécanismes d'intervention envisagés, à la mobilisation et au rôle des principaux acteurs concernés et au soutien logistique et financier d'une éventuelle opération militaire.

L'analyse et les recommandations qui suivent reposent sur des entretiens menés à Bamako en août 2012, sur des entretiens téléphoniques de suivi en septembre et octobre 2012, ainsi que sur une veille médiatique. L'objectif est de présenter, plus de six mois après la signature de l'Accord-cadre du 6 avril 2012, un état des lieux des deux principales missions confiées au gouvernement de transition et bénéficiant d'un appui des acteurs régionaux, continentaux et internationaux, à savoir la gestion de la crise au nord du pays et l'organisation des élections présidentielles.

### À PROPOS DU RAPPORT SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ DANS L'ESPACE CEDEAO

*Le Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO* vise à fournir aux décideurs de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) des analyses sur les questions de l'heure en matière de sécurité humaine dans la région. L'objectif est de produire, sur la base de recherches de terrain, un outil d'analyse indépendant qui puisse appuyer le processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions de l'organisation ouest africaine, tout en alertant les instances décisionnelles régionales sur les enjeux émergents. *Le Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO* propose des analyses pays et des analyses thématiques ainsi que des recommandations. Il est distribué gratuitement, tant dans sa version électronique que papier, à un public diversifié en Afrique de l'Ouest et ailleurs. *Le Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO* est une initiative de la division "Prévention des conflits et analyse des risques" de l'Institut d'Études de Sécurité mise en œuvre par le bureau de Dakar avec l'appui des autres bureaux de l'ISS basés à Addis Abéba, Nairobi et Pretoria.

## Mise en place de l'architecture institutionnelle de transition

Le coup d'État accidentel du 22 mars a sonné le glas d'un processus démocratique depuis longtemps détourné de sa trajectoire par les intérêts d'acteurs qui se souciaient peu de la bonne gouvernance et de l'amélioration substantielle des conditions de vie de leurs citoyens. La CEDEAO a, dès le 27 mars, tenu une session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État à Abidjan qui s'est focalisée sur trois aspects de la résolution de la crise : (1) le retour à l'ordre constitutionnel ; (2) la mise en œuvre d'un processus de médiation sous l'égide du président du Burkina Faso, Blaise Compaoré ; (3) et l'activation de la brigade en attente de l'organisation « pour parer à toute éventualité ».

Or, cinq mois se sont écoulés entre le coup d'État du 22 mars et l'annonce du deuxième gouvernement de transition, le 20 août. Durant ce laps de temps, les groupes armés et terroristes du nord Mali ont renforcé davantage leur position sur la base des victoires militaires infligées à l'armée malienne, d'abord, et au mouvement touareg indépendantiste, le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNL), ensuite. Ces groupes ont en outre commis de graves violations des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le nord, ont consolidé un sanctuaire pour les mouvements terroristes ainsi que pour le crime organisé, et ont détruit une partie du patrimoine religieux et culturel du Mali et de l'humanité.

En dépit de la cohésion affichée lors de la réunion du 19 octobre à Bamako, les centres de pouvoir demeurent multiples et les risques d'une nouvelle crise institutionnelle ne peuvent être complètement écartés.

La question du retour à l'ordre constitutionnel a fait l'objet d'une médiation de la CEDEAO conduite par le Burkina Faso, tant pour convaincre les putschistes de remettre le pouvoir aux civils, que pour assurer le départ, en toute sécurité, du président déchu Amadou Toumani Touré vers le Sénégal, le 19 avril. C'est dans ce contexte qu'est intervenue, le 1er avril 2012, la déclaration solennelle du chef de la junte, le capitaine Amadou Haya Sanogo, rétablissant « la constitution de la République du Mali du 25 février 1992 ainsi que les institutions républicaines ». La médiation a débouché sur la signature, le 6 avril 2012, de l'Accord-cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1er avril (Accord-cadre), décrit par certains interlocuteurs comme « le péché originel » en ce qu'il a mis les putschistes au centre des processus décisionnels, place qu'ils auront du mal à quitter.

Un premier gouvernement de transition a été mis en place en avril, mais a été jugé peu représentatif par une partie de la classe politique malienne et par la communauté internationale. Un second gouvernement dit « d'union nationale » et fondamentalement assez peu différent du précédent a été annoncé le 20 août. Malgré les discrètes protestations initiales, les partenaires extérieurs semblent dorénavant disposés à aller de l'avant avec les autorités en place, peut-être pour éviter de contribuer à la création de nouvelles autorités de façade pendant que les véritables décisions continueraient d'être prises dans l'ombre par les acteurs que les cadres normatifs tentaient justement de marginaliser.

Au fond, ce gouvernement révèle la fragmentation de la classe politique, les antagonismes entre acteurs politiques et militaires et, enfin, les rapports de force nettement en faveur de la junte militaire. Ce remaniement n'a fait que reproduire une sorte de tricéphalisme dominé par trois acteurs : le capitaine Amadou Haya Sanogo, chef de la junte militaire, le Premier Ministre Cheick Modibo Diarra et, enfin, le Président par intérim Dioncounda Traoré. Au sein de cette architecture transitionnelle, le capitaine Sanogo demeure influent, même s'il s'est éclipsé du devant de la scène. Il est aussi évident que la marge de manœuvre reste très étroite pour le Président intérimaire, dont les décisions sont souvent remises en cause par les partisans du Premier Ministre – le Haut Conseil Islamique (HCI), notamment. En dépit de la cohésion affichée lors de la réunion du 19 octobre à Bamako, les centres de pouvoir demeurent multiples et les risques d'une nouvelle crise institutionnelle ne peuvent être complètement écartés.

La transition du coup d'État militaire à la restauration de l'ordre constitutionnel a obéi à plusieurs dynamiques contradictoires et la formation d'un gouvernement de transition censé être inclusif et représentatif a été diversement interprétée. Dans certains milieux bamakois, ordre constitutionnel rime en effet avec trafic d'influence au plus haut sommet de l'État, démocratie est synonyme de corruption électorale, et beaucoup s'interrogent sur le caractère représentatif d'acteurs politiques élus il y a plus de cinq ans avec un taux de participation dérisoire. Ces éléments mettent en exergue les divergences de vue entre certaines perceptions intérieures et extérieures d'une même situation. Une focalisation sur les cadres normatifs en vigueur semble avoir limité l'appréciation, dans toute sa complexité, de la réalité politique, militaire et sociale caractérisant la fin du règne d'Amadou Toumani Touré. Dans ce contexte, les membres de la communauté internationale ont, à tort ou à raison, été perçus par les déçus de la démocratie au Mali comme tentant de remettre en selle des élites politiques largement disqualifiées.

En plus de la gestion de la transition, l'Accord-cadre signé le 6 avril entre la junte et le médiateur de la CEDEAO confiait au gouvernement de transition une double mission : d'une part, gérer la crise dans le nord et, de l'autre, organiser des élections libres, transparentes et démocratiques.

## La gestion de la crise au nord

### Faire la paix...

Outre les négociations menées par le médiateur de la CEDEAO au sud pour gérer la crise institutionnelle, des contacts préliminaires à d'éventuelles négociations ont été établis avec les groupes du nord. La logique qui prévaut pour le médiateur semble être de favoriser la négociation avec les groupes perçus comme étant « maliens » et « simplement armés », par opposition aux groupes perçus comme « non maliens » et « terroristes ». La première catégorie comprend, aux yeux d'une partie croissante de la communauté internationale, le MNLA et Ansar Dine. La seconde comprend le MUJAO et AQMI. Cette stratégie soulève des questions tant il est vrai qu'on peut douter du caractère hermétique des frontières qui séparent les groupes armés et terroristes du nord du Mali. Les bases d'un dialogue, tel que définies par la CEDEAO et l'UA, sont les suivantes : « (i) la réaffirmation de l'intégrité territoriale du Mali ; (ii) la place centrale de la Constitution de 1992 ; (iii) le rejet absolu des groupes criminels et terroristes ainsi que de la rébellion armée ; (iv) l'impératif de l'acheminement de l'aide humanitaire dans les zones contrôlées par les groupes rebelles »<sup>1</sup>.

Lors de son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU, le 26 septembre dernier, le Premier Ministre a réaffirmé « l'engagement du Président de la République par Intérim et du Gouvernement du Mali à négocier avec nos compatriotes qui ne sont pas des terroristes ». Il a toutefois précisé : « [...] nous n'allons pas négocier avec des terroristes, nous ne sommes pas prêts à négocier les questions qui remettent en cause l'intégrité du territoire, l'unité nationale et la laïcité de la République ».

Jusqu'à une date récente, les options de négociation apparaissaient limitées. Les groupes armés islamistes ont posé l'imposition de la charia comme préalable à toute négociation tandis que le MNLA, avant qu'il ne commence à parler « d'autodétermination » le 7 octobre, présentait l'indépendance du nord comme une clause non négociable. Des discussions sont en cours et les plateformes de revendications des groupes armés du nord sont en train d'être redéfinies. Mais à Bamako de nombreux acteurs émettent des doutes sur la bonne foi de leurs compatriotes qui ont pris les armes au nord.

Toujours est-il que de nombreux canaux informels de communication ont été ouverts au cours des dernières semaines en vue de futures négociations par le truchement de ressortissants de la région. La « Commission nationale aux négociations », annoncée le 29 juillet dernier par le président par intérim Dioncounda Traoré et souhaitée par les Chefs d'État de la CEDEAO lors de la deuxième réunion du groupe de contact sur le Mali, le 9 juillet dernier, n'a pas encore été formalisée. Au lieu de cette structure, il semblerait que la formule privilégiée, à la fin du mois d'octobre, et qui devra être avalisée dans le cadre de la concertation nationale à venir, serait plutôt une commission ou un forum, dont le nom reste à déterminer, qui serait basé sur le dialogue et la réconciliation et qui réunirait tous les maliens qui ont des revendications politiques. Quant à la concertation nationale, prévue au départ fin septembre, elle n'a pu avoir lieu

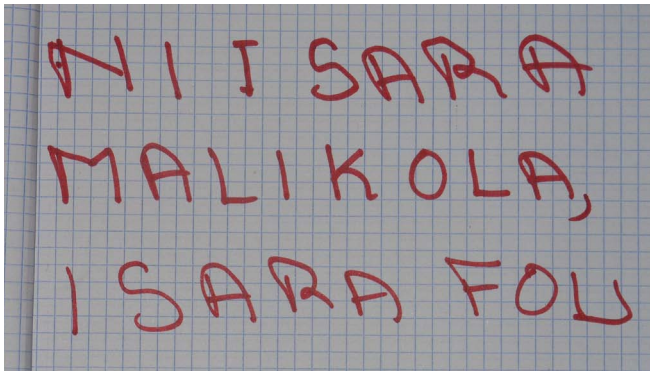
du fait de divergences sur les termes de référence devant régir cet exercice et sur le choix de la personnalité qui devrait en assurer la présidence, entraînant le refus de certaines formations d'y prendre part en l'état. La tenue rapide de cette concertation permettrait de poser de façon consensuelle les bases du dialogue et de la réconciliation et de déterminer le rôle des différents acteurs nationaux et internationaux dans les négociations. Cela est d'autant plus important que des pays centraux pour la résolution de la crise, comme l'Algérie et la Mauritanie, soutiennent plutôt la recherche d'une solution négociée. En tout état de cause, il sera fondamental de coordonner les initiatives nationales et régionales afin d'éviter que les parties en présence n'instrumentalisent les différentes initiatives à leurs fins.

### ... en préparant la guerre par une remise en condition de l'armée malienne ...

Le deuxième axe, l'intervention militaire, doit faire l'objet d'une lecture, d'une part, de la situation nationale, et d'autre part, de l'évolution des relations entre le Mali et la CEDEAO sur cette question. Au plan national, il convient de noter à quel point la situation qui a mené au coup d'État du 22 mars est le fruit de plusieurs années de mauvaise gouvernance, notamment des questions de défense et de sécurité. De nombreuses pratiques ont durablement miné l'appareil sécuritaire malien : processus de recrutement basé sur le népotisme et le copinage, mécanismes de promotion qui défont la logique du mérite et de la compétence, intégration dans l'armée d'anciens combattants rebelles sans programme de formation ni suivi, implication de la hiérarchie militaire dans les trafics en tout genre, y compris avec les groupes armés et terroristes...

Les événements du 24 janvier 2012 à Aguelhoc, au cours desquels plus de 150 soldats maliens<sup>2</sup> auraient été tués par des éléments du MNLA et des groupes armés islamistes, après avoir vainement réclamé des ravitaillements en vivres et en munitions, ont durablement marqué les esprits. Ces événements ont révélé le manque d'équipement, la duplicité de certains officiers et soldats qui ont changé de camp au dernier moment (et qui est liée à une intégration problématique des ex-rebelles touareg) ainsi que la primauté donnée aux milices par rapport à l'armée régulière dans la gestion des problèmes sécuritaires au Nord du Mali. Interrogée sur la débandade de l'armée malienne au début de l'année 2012, une source militaire déclare : « On nous a traité d'armée qui a fui. C'est vrai, on a fui. Mais ce n'était pas par gaité de cœur. On a été abandonnés par notre commandement ». À ce problème de commandement, il faut ajouter le fait qu'étant donné les pratiques de recrutement en place, nombreux sont les soldats qui se sont engagés dans l'armée sans jamais imaginer qu'ils auraient un jour à prendre part à un combat.

L'indifférence de la hiérarchie militaire, tant sur les théâtres d'opération qu'en ce qui a trait à la prise en charge des blessés évacués vers le sud ou à la gestion des familles des militaires tombés au front, faisaient dire aux soldats envoyés au nord : « *Ni i sara malikola, i sara fou* ». Cette phrase exprimée dans la langue dominante locale bambara signifie « Si tu es mort pour



« Si tu es mort pour le Mali, tu es mort pour rien ». Cette phrase en bambara illustre l'état du moral des troupes et l'ampleur du ressentiment des soldats avant le coup d'État du 22 mars.

Forces de défense et de sécurité (CMSRFDS) a en effet été créé par une loi adoptée à l'Assemblée nationale en juin 2012. La loi portant création du CMSRFDS<sup>3</sup> et le décret fixant les détails de son organisation et ses modalités de fonctionnement<sup>4</sup> n'offrent toutefois pas l'encadrement idoine au vu de l'ampleur de la tâche à accomplir, ne semblent pas avoir bénéficié des avis techniques requis et n'apparaissent, en l'état, pas en mesure de poser les bases d'une réflexion future sur les questions liées à la gouvernance sécuritaire.

La bonne gouvernance sécuritaire et le retour de l'armée sous le contrôle civil seront centraux pour l'avenir du Mali. S'il est vrai que ce comité n'a vocation à exercer ses fonctions que jusqu'à la fin de la transition et qu'il a été mis en place pour gérer l'urgence de la reconquête du nord, il serait néanmoins important qu'il

## L'identification de l'ennemi à combattre dans le cadre de la campagne du nord n'a pas encore fait l'objet d'un consensus.

la phrase « Si tu es mort pour le Mali, tu es mort pour rien ». Elle illustre sans équivoque l'état du moral des troupes et l'ampleur du ressentiment des soldats. En outre, étant donné les actes de cruauté dont ont été témoins de nombreux militaires, des cas de soldats souffrant du syndrome post-traumatique ont été détectés. Les services médicaux militaires maliens font part de la difficulté de les prendre en charge étant donné les tabous qui entourent les troubles psychologiques ainsi que le manque de moyens et de ressources spécialisées dans ce domaine.

La remise en condition de l'armée malienne, reconnue comme vitale par les partenaires du Mali, et soutenue notamment par l'Union européenne (UE), va donc bien au-delà des questions de formation et d'équipement, sachant qu'une mauvaise gestion des cas liés à la santé mentale de certains soldats, doublée d'une volonté de revanche, peut ouvrir la voie à des exactions et des abus sur les populations civiles dans le cadre de la campagne militaire envisagée au nord. Dans cette optique, le renforcement des mécanismes disciplinaires habituels et de la justice militaire apparaissent aussi comme des éléments clés pour que l'armée évolue dans une structure efficace de commandement et de contrôle.

Par ailleurs, les tensions et divergences persistent au sein de la junte ainsi qu'entre bérets verts (formant majoritairement la junte à l'origine du coup d'État) et bérets rouges (formant notamment la garde rapprochée de l'ancien président, Amadou Toumani Touré) qui se sont affrontés pendant la tentative de contre-coup en avril 2012 et suffirent à apprécier l'urgence mais aussi la complexité inhérente à une remise en condition de l'armée malienne en vue de la reconquête du nord.

La question du renforcement des capacités de l'armée a été prise en compte dans l'Accord-cadre du 6 avril. Conformément à son Article 7, le Comité militaire de suivi de la réforme des

serve d'ancrage à un véritable processus de réforme des secteurs de la sécurité. Quant à la discrète nomination par décret,<sup>5</sup> le 8 août dernier, du chef de la junte, le capitaine Sanogo, à la tête de ce Comité, elle n'est pas du goût de tous les acteurs internationaux, mais elle rappelle la persistance de multiples centres de pouvoir à Bamako.

### ... et par la planification d'une intervention extérieure

Malgré les avancées récentes, il reste encore des points importants sur lesquels les acteurs nationaux et internationaux doivent s'entendre, en particulier s'agissant de la définition des groupes armés qu'il faut combattre. En d'autres termes, l'identification de l'ennemi dans le cadre de la campagne du nord n'a pas encore fait l'objet d'un consensus. Le rôle des acteurs extérieurs dans l'intervention militaire a fait l'objet de tensions entre les autorités de la transition et la CEDEAO, tensions qui n'ont pas facilité l'obtention d'un consensus auprès des autres partenaires extra-régionaux. Le désaccord perceptible entre Bamako et la CEDEAO reposait avant tout sur une question d'agencement des priorités, dans le cadre des différentes phases de la mission proposées dans le concept d'opération de la CEDEAO.

Le mandat de la Force en attente de la CEDEAO, tel qu'autorisé par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA à sa 323<sup>ème</sup> réunion du 12 juin 2012, prévoit trois objectifs principaux :

1. la sécurisation des institutions de la transition ;
2. la restructuration et la réorganisation des forces maliennes de défense et de sécurité ;
3. la restauration de l'autorité de l'État sur la partie nord du pays et la lutte contre les réseaux terroristes et criminels.



Le communiqué de cette réunion précise que les dispositifs sécuritaires et militaires permettant l'accomplissement de ces tâches doivent en outre être mis en place en collaboration avec les pays du champ, à savoir l'Algérie, la Mauritanie et le Niger.

La première des trois phases envisageait en effet le déploiement d'éléments à Bamako en vue de sécuriser les institutions de la transition et le personnel civil, policier et militaire de la CEDEAO étant donné que le bureau du Représentant spécial du Président de la Commission de la CEDEAO se trouvera dans la capitale. Or, pour l'armée malienne – qui s'estime tout à fait en mesure de sécuriser ses propres institutions, en dépit de « l'incident malheureux » qui a mené à l'agression du président par intérim Dioncounda Traoré, le 21 mai dernier – la priorité se situait plutôt au niveau de la remise en condition de l'armée malienne en vue de la reconquête rapide du nord.

La volonté de la CEDEAO de déployer des troupes à Bamako a ainsi été ressentie comme une tentative de garder à l'œil et de se donner les moyens de contrôler, si nécessaire, les meneurs du coup d'État. Cette divergence de vues et les longs mois de discussions qu'elle a engendrés ont surtout exposé l'ampleur de la crise de confiance entre Bamako et l'organisation ouest-africaine. Cette crise a été exacerbée par plusieurs éléments : il est tout d'abord clairement apparu que les instruments de la CEDEAO, en l'occurrence le Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, sont mal connus par les États membres. Leur mise en œuvre n'ayant pas été faite de façon graduelle et systématique, le comportement de la CEDEAO a été ressenti et interprété à Bamako comme dénotant un certain manque de solidarité. Cette donne a d'ailleurs été savamment exploitée par les militaires de la junte pour mobiliser une partie de l'opinion publique contre la CEDEAO. En outre, les dissensions tranchées concernant l'approche à adopter auraient très certainement pu être aplanies si des représentants du Mali avaient été associés dès le départ à la conférence initiale de planification tenue en juin à Abidjan.

L'attitude de la CEDEAO à l'égard des préoccupations des autorités maliennes a été perçue comme une forme d'arrogance et a engendré des suspicions quant aux motivations et objectifs réels de l'organisation dans ce dossier. Cette situation a toutefois été officiellement résolue, après la visite le 22 septembre du ministre malien de la Défense, Yamoussa Camara, à Abidjan. À la sortie de son entretien avec le Président en exercice de la CEDEAO, Alassane Ouattara, il a déclaré qu'« il s'agissait de voir quel est le meilleur cadre pour que ces forces soient déployées sans trop heurter la susceptibilité et la sensibilité des populations qui restent très attentives au déploiement de toute force étrangère sur notre territoire [...] Nous sommes d'accord pour que la CEDEAO déploie des forces au Mali [...] avec toutes les structures qui vont avec. Cependant, dans l'intérêt même des opérations, il faudrait que cela se fasse avec un minimum de discrétion pour garantir l'efficacité indispensable à la conduite des opérations ».

Cette solution a été trouvée sur fond d'une cacophonie épistolaire, étant donné les nombreuses lettres émanant,

sans coordination apparente, des différents centres de pouvoir maliens et adressées à la CEDEAO et aux Nations unies, réclamant l'autorisation de déployer une force militaire internationale sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le glissement de terminologie, de « aide de la CEDEAO »<sup>6</sup> à « force militaire internationale »,<sup>7</sup> n'est certainement pas anodin et confirme une volonté d'élargissement du cadre au-delà de la CEDEAO pour prendre en compte les pays du continent qui n'appartiennent pas à la CEDEAO ainsi que l'appui extra continental qui pourrait venir de la France, des États-Unis et de l'Allemagne.

Le Conseil de Sécurité demande depuis sa saisine par la CEDEAO et depuis sa résolution 2056 du 5 juillet, des précisions à l'organisation ouest-africaine sur « les objectifs, les moyens et les modalités du déploiement envisagé et sur d'autres mesures possibles ». En dépit de nombreuses réunions de planification, la CEDEAO n'a pas encore réussi à articuler un concept stratégique pour la résolution de la crise au Mali qui soit apparu satisfaisant aux Nations Unies. La résolution 2071, présentée, tout comme la résolution 2056, à l'initiative de la France, ouvre la voie au déploiement d'une « force militaire internationale ». Elle demande au Secrétaire général de l'ONU de mettre « immédiatement à disposition des spécialistes de la planification militaire et des questions de sécurité pour aider la CEDEAO et l'UA ». Cette résolution demande également un rapport écrit dans un délai de 45 jours apportant des précisions sur les « moyens et modalités du déploiement envisagé, et, en particulier, le concept d'opérations, les capacités de constitution de la force, ses effectifs et les coûts financiers de soutien ».

Il est difficile de ne pas voir dans cette formulation une reconnaissance à peine voilée des limites des réponses apportées jusqu'ici par la CEDEAO aux préoccupations des Nations Unies. Toutefois, les difficultés de la CEDEAO à présenter une planification convaincante au Conseil de Sécurité ne relèvent peut-être pas uniquement de ses faiblesses en matière de planification et de la certes réelle complexité de la tâche, mais également d'un manque de coordination et de collaboration avec ses partenaires, en particulier avec l'UA. Cette situation peut être imputée aux rivalités entre la CEDEAO et l'UA, qui remontent au moins à la gestion de la crise postélectorale en Côte d'Ivoire. Les interlocuteurs maliens n'hésitaient d'ailleurs pas à relever un certain amateurisme dans les initiatives des dirigeants de la région, situation surprenante étant donné l'expérience que possède l'organisation régionale en matière de gestion des conflits et la mémoire institutionnelle disponible en dépit des prises de fonction récentes du leadership de la Commission sur ces questions.

## Sur le front électoral

S'agissant de l'élection présidentielle, il importe de souligner qu'elle devait initialement se tenir le 29 avril 2012. Le matériel électoral avait déjà été déployé sur l'ensemble du territoire national et dans les bureaux de vote à l'étranger. Les affiches en vue de la campagne sont d'ailleurs encore visibles dans les rues de Bamako. Le coup d'État du 22 mars est venu interrompre ce processus. De nombreuses analyses font cependant état du fait que le président Amadou Toumani Touré, prenant prétexte



L'actuel Président par intérim Dioncounda Traoré avait été investi par son parti, l'Adéma-Pasj, en vue de l'élection présidentielle d'avril 2012.

de la situation de crise, comptait invoquer les dispositions pertinentes de la constitution pour reporter le vote et se maintenir au pouvoir.

L'Accord-cadre du 6 avril précise que les organes de transition sont chargés de « conduire la transition jusqu'à l'organisation de l'élection présidentielle avec un fichier électoral dûment révisé et accepté de tous ». <sup>8</sup> Il prévoit aussi des dispositions pour « permettre l'organisation des élections dans de bonnes conditions sur l'ensemble du territoire national ». La transition devant durer 12 mois, l'élection doit normalement se tenir d'ici la fin avril 2013. Étant donné que les élections ont été érigées en mécanisme de sortie de crise dans l'Accord-cadre, il importe surtout qu'un climat de confiance et des mécanismes visant à crédibiliser le processus électoral existant et que ce dernier soit suffisamment transparent pour permettre aux partis politiques, à la société civile et aux médias de superviser et de s'appropriier le processus. Toutes les précautions doivent en effet être prises afin d'éviter que le processus électoral n'entraîne une nouvelle crise.

L'accomplissement de la deuxième mission dévolue au gouvernement de transition soulève une double problématique : la révision du fichier électoral, en vue de sa crédibilisation, et l'organisation d'élections dans un pays dont les deux tiers du territoire échappent au contrôle de l'État. Le fichier électoral actuel est fortement contesté, notamment parce qu'il n'offre pas de moyens fiables de vérifier l'identité des électeurs et parce qu'il comporte un nombre important de doublons liés à l'absence de schéma unique dans la méthodologie de recensement. Les étapes préparatoires à l'audit du fichier sont en cours. Tout porte à croire que le Mali s'achemine,

en dépit des délais serrés, vers l'établissement d'un nouveau fichier sécurisé.

Deux positions s'affrontent concernant la tenue des élections : il y a d'un côté ceux qui estiment qu'elles doivent se tenir immédiatement afin de rétablir véritablement l'ordre constitutionnel sur la base d'un président élu et, de l'autre, ceux qui considèrent indécemment que l'on ose même parler d'élections tant que le territoire est occupé. Il est difficile de connaître avec précision la proportion de la population électorale qui se trouve actuellement en zone occupée. Mais, au-delà des chiffres, c'est avant tout sur le plan symbolique qu'il importe d'organiser une élection aussi crédible que possible sur l'ensemble du territoire. Afin d'apprendre des expériences électorales des pays en sortie de crise et des pays n'exerçant pas leur autorité sur l'ensemble de leur territoire, le ministère de l'Administration territoriale a dépêché, au mois de septembre 2012, des missions à Abidjan et à Kinshasa et a élaboré différents scénarios. La question de l'organisation de l'élection présidentielle dans un pays divisé soulève d'importants défis, notamment de pertinence et de légitimité. Au-delà des conditionnalités qui régissent leurs actions, les partenaires extérieurs doivent saisir l'importance de tout mettre en œuvre pour éviter que le processus électoral ne porte en lui les germes de problèmes et de contestations futurs.

## Conclusion

La détérioration de la situation politique et militaire au Mali et dans le Sahel aura une fois de plus mis à l'épreuve les mécanismes régionaux et continentaux de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Bien que cette crise se déroule au Mali, ses effets dépassent largement les frontières

de ce pays et sa gestion requiert une action concertée entre les paliers régionaux, continentaux, et internationaux. C'est d'ailleurs l'absence de convergence de vues et d'initiatives qui a, pendant de nombreuses années, compromis la mise en place d'une stratégie régionale efficace contre les menaces sécuritaires dans le Sahel. Il importe dès lors de travailler en concertation et d'éviter que la multiplication des stratégies, des envoyés ou représentants spéciaux pour le Sahel n'engendrent davantage de rivalités et de confusion. La mise en œuvre de mécanismes de suivi et de coordination plus étroits garantissant synergie et cohérence dans l'action de la communauté internationale devient urgente. Si les dernières semaines ont permis de fixer l'agenda international sur le Mali et de confirmer l'engagement de la communauté internationale sur ce dossier, il reste maintenant à construire un consensus s'agissant des modalités pratiques de mise en œuvre des mécanismes d'intervention envisagés en partenariat avec les acteurs maliens.

## Notes

1. Projet de concept stratégique pour la résolution des crises que connaît le Mali, Réunion du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali, Bamako, 19 octobre 2012.
2. FIDH/AMDH Crimes de guerre au Nord-Mali 11 juillet 2012 <http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapmali592f.pdf>.
3. Loi no 12-26/AN-RM du 29 juin 2012 portant création du Comité militaire de suivi de la réforme des forces de défense et de sécurité.
4. Décret no 2012-462/P-RM du 20 août 2012 fixant les détails de l'organisation et les modalités de fonctionnement du Comité militaire de suivi de la réforme des Forces de défense et de sécurité.
5. Décret no 2012-433/P-RM du 8 août 2012 portant nomination du président du Comité militaire de suivi de la réforme des Forces de défenses et de sécurité.
6. Lettre du Président Dioncounda Traoré au président en exercice de la CEDEAO datée du 1er septembre 2012.
7. Discours du Premier ministre Cheick Modibo Diarra devant l'Assemblée générale de l'ONU, 26 septembre 2012.
8. Cf. Article 6.

## Recommandations principales

1. L'option préconisée jusqu'ici, qui consiste à faire la paix par la négociation tout en préparant la guerre par une remise en condition de l'armée malienne et la planification d'une intervention internationale, présente des avantages certains. La pression militaire pourrait en effet accélérer les négociations. Mais elle comporte également des risques, et doit donc impérativement être menée de façon concertée, assortie de paramètres clairs et dotée d'un calendrier précis pour éviter un enlisement de la situation ou une aventure militaire aux conséquences imprévisibles.
2. Une fois la structure nationale chargée du dialogue et des négociations formalisée, il deviendra fondamental de mieux articuler les initiatives nationales et régionales, non seulement pour les rendre plus cohérentes et productives, mais également pour éviter que certains acteurs ne trouvent dans la multiplicité des initiatives l'occasion de se mettre à la recherche du médiateur le plus offrant. La tenue de la concertation nationale dans les meilleurs délais permettrait de clarifier les bases des négociations et le rôle des acteurs nationaux et des structures nationales dans le processus.
3. Avec l'adoption de la résolution 2071, qui accepte le principe d'une force internationale au nord Mali, il est urgent de bâtir un consensus qui inclut les « pays du champ » non membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), c'est à dire l'Algérie et la Mauritanie, autour des modalités pratiques d'une intervention. La question de la remise en condition de l'armée malienne doit quant à elle reposer sur une évaluation multidimensionnelle car les besoins vont bien au-delà des questions de formation et d'équipement évoquées au départ. Un processus de remise en condition plutôt opérationnel lié aux impératifs immédiats de l'intervention militaire envisagée doit avoir lieu dans les plus brefs délais. Il doit toutefois représenter le point de départ d'un processus plus classique de réforme des secteurs de la sécurité sur le long terme.
4. Une réelle coopération basée sur les avantages comparatifs des différentes organisations, et qui s'inscrit dans le respect des processus propres à l'Architecture africaine de paix et de sécurité et des procédures internationales, sera nécessaire pour aider le Mali à sortir de l'impasse. La rivalité apparente qui semble caractériser les relations entre les différents paliers organisationnels que sont la CEDEAO, l'UA, et plus récemment, les Nations Unies, doit prendre fin, d'autant qu'elle est fondée davantage sur des logiques de positionnement institutionnel que sur des divergences de fond. L'absence de coordination a contribué à prolonger le délai d'obtention d'un consensus, même partiel, sur les modalités de règlement de la crise tant au sud qu'au nord.
5. L'importance de soutenir tout processus visant à restaurer la confiance dans le processus électoral, notamment en contribuant à l'élaboration d'un fichier électoral crédible, ne saurait être sous-estimée. La question de l'organisation de l'élection présidentielle dans un pays où les deux tiers du territoire échappent au contrôle gouvernemental soulève aussi des défis importants, notamment de pertinence et de légitimité. Il importera de soutenir et d'accompagner les autorités maliennes dans l'organisation des élections, en s'assurant qu'elles ne portent pas en elles les germes de problèmes et de contestations futurs. Pour ce faire, les partis politiques, la société civile et les médias devront pleinement s'appropriier le processus qui devra se dérouler dans la plus grande transparence.

## Dates Importantes

|               |   |
|---------------|---|
| 19 octobre    | Réunion du Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali   |
| 12 octobre    | Adoption de la résolution 2071 par le CSNU  |
| 7 octobre     | Changement de revendication du MNLA qui parle d'autodétermination   |
| 26 septembre  | Réunion de haut niveau sur le Sahel en marge de l'Assemblée générale  |
| 1er septembre | Prise de Douentza par les islamistes du MUJAO   |
| 20 août       | Annonce du gouvernement d'union nationale   |
| 29 juillet    | Discours à la nation du président par intérim Dioncounda Traoré après sa convalescence en France  |
| 5 juillet     | Adoption de la résolution 2056 par le CSNU  |
| 12 juin       | Défaite du MNLA par les islamistes dans son dernier bastion d'Ansongo   |
| 26 mai        | Fusion entre le MNLA et Ansar dine et création de l'État islamique de l'Azawad  |
| 21 mai        | Agression du président intérimaire Dioncounda Traoré par des manifestants   |
| 25 avril      | Formation du gouvernement de transition   |
| 17 avril      | Nomination de Cheick Modibo Diarra comme Premier ministre de la transition  |
| 12 avril      | Prestation de serment du président par intérim Dioncounda Traoré  |
| 6 avril       | Signature de l'Accord-cadre entre le CNRDRE et le médiateur de la CEDEAO   Déclaration par le MNLA de l'indépendance de l'Azawad  |
| 1er avril     | Déclaration solennelle du chef de la junte pour le retour à l'ordre constitutionnel   Prise de Tombouctou qui marque le contrôle de la totalité du nord Mali par les rebelles |
| 22 mars       | Mutinerie/Coup d'État du CNRDRE   |
| 17 janvier    | Déclenchement d'une rébellion armée dans le nord du Mali  |

## Contributeurs

### ISS Dakar

Dr. Lori-Anne Thérout-Bénoni  
Mme Awa Faye Daou  
Mr. Paulin Maurice Toupane

### ISS Pretoria

Dr. David Zounmenou

## Contact

Division Prévention des  
Conflits et Analyse des risques  
Bureau régional de l'Institut d'Études  
de Sécurité à Dakar  
Route de Ouakam, Immeuble Atryum  
Center (Face Lycée Mermoz)  
4ième étage, B.P. 24378,  
Dakar, Sénégal  
Tél: +221 33 860 3304/42  
Fax: +221 33 860 3343  
Courriel: [issdakar@issafrica.org](mailto:issdakar@issafrica.org)

## Bailleurs de fonds

Ce rapport est publié grâce au soutien du Centre de recherches en développement international du Canada, de la Fondation Hanns Seidel, et du Ministère des Affaires Étrangères du Luxembourg.

En tant qu'institution à l'avant-garde de la recherche sur la sécurité humaine en Afrique, l'Institut d'Études de Sécurité œuvre pour une Afrique stable et en paix, caractérisée par le développement durable, le respect des droits de l'Homme, l'état de droit, la démocratie, la sécurité collective et le respect de la dimension genre.



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ambassade au Sénégal



**IDRC** | **CRDI**

International Development Research Centre  
Centre de recherches pour le développement international

**Canada**

© 2012, l'Institut d'Études de Sécurité

L'ISS dispose des droits d'auteur pour l'intégralité de ce rapport qui ne peut être reproduit, en totalité ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, de l'Institut. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'Institut, de ses fiduciaires, des membres du Conseil consultatif ou des bailleurs de fonds. Ce rapport est aussi disponible en anglais.

Abonnez-vous par voie électronique au Rapport sur la CEDEAO à l'adresse: [www.issafrica.org/subscribe.php](http://www.issafrica.org/subscribe.php)