

# Mali: réformer ou rechuter

Rapport Afrique N°210 | 10 janvier 2014

## Table des matières

Synthèse .....	i
Recommandations .....	iii
I. Introduction .....	1
II. De la fin de la transition au Mali d'IBK.....	3
A. Le processus politique : l'accord de Ouagadougou et la fin de la transition .....	3
B. Le président IBK entre rupture et continuité .....	5
III. Les tensions persistantes au Nord .....	10
A. Au Nord, risque jihadiste, tensions communautaires et contestation sociale .....	10
B. Des groupes armés toujours présents mais divisés .....	15
C. Le dispositif international de sécurité face à l'enjeu de la durée .....	18
D. Kidal, une ville sous haute tension .....	20
IV. Négocier l'avenir du Nord .....	23
A. Le plan gouvernemental : un dialogue national pour sortir de la crise .....	23
B. La poursuite des négociations avec les groupes armés .....	25
V. Réforme de l'Etat et réconciliation nationale : une occasion à ne pas manquer .....	29
A. Décentraliser et ramener les services publics au plus près des citoyens .....	29
B. Rompre avec l'impunité en matière de lutte contre la corruption .....	30
C. Entreprendre la réforme du secteur de la sécurité .....	32
D. Harmoniser réconciliation et justice .....	34
VI. Conclusion .....	36
ANNEXES	
A. Carte du Mali .....	37
B. Liste des acronymes .....	38

## *Synthèse*

Un an après l'intervention française, l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel ont été rétablis au Mali. Mais la persistance des tensions intercommunautaires et de violences localisées témoigne d'une stabilisation encore précaire du Nord, alors que les forces françaises et onusiennes peinent à consolider leurs progrès en matière de sécurité. Les attentes à l'égard du président Ibrahim Boubacar Keïta sont immenses. Il doit à la fois élaborer un compromis sur le devenir du Nord et engager la réforme d'un Etat affaibli par la crise. Son gouvernement doit aller au-delà des déclarations d'intention et passer à l'action. Pour consolider la situation à court terme, il est tenté de renouer avec un système clientéliste qui a conduit les précédents régimes dans l'impasse. Le président ne peut certes pas tout réformer brusquement mais l'urgence de la stabilisation ne doit ni faire manquer l'occasion d'entamer une réforme profonde de la gouvernance ni occulter la nécessité d'un dialogue véritablement inclusif sur l'avenir du pays.

Au Nord, la situation s'est à nouveau tendue fin 2013. L'insécurité prend des formes multiples : banditisme armé, reprise des attaques jihadistes, violences intercommunautaires et incidents réguliers entre forces maliennes et groupes armés. La violence reste contenue mais les ingrédients d'une déflagration plus large sont présents. Les conditions d'un nouveau vivre ensemble sont loin d'être réunies. L'insécurité entrave le retour de l'Etat et le déploiement de l'aide. Dans ce contexte, l'insatisfaction des populations à l'égard des pouvoirs publics reste forte, comme l'attestent des manifestations dans plusieurs localités du Nord et notamment à Gao. Les élections législatives ont certes eu lieu sans incident majeur mais la situation reste préoccupante, en particulier à Kidal, à l'extrême nord du pays, après l'assassinat de deux journalistes français le 2 novembre et des tirs de l'armée malienne sur des manifestants civils le 28 novembre.

L'Etat tarde pour l'instant à démontrer sa capacité à restaurer les services de base au Nord. Au-delà du manque de moyens, il a perdu sa crédibilité auprès d'une large partie des populations de ces régions même si la majorité ne soutient pas le projet séparatiste ou autonomiste des groupes armés. Pour réconcilier l'Etat et les citoyens, les programmes de réhabilitation qui commencent doivent se concentrer sur les services concrets rendus à la population. L'Etat ne doit pas rater son retour dans le Nord.

L'opération Serval a notamment permis de réduire de manière substantielle l'activité des groupes jihadistes. Après ce premier succès, le dispositif militaire international est confronté au défi de la durée. Alors qu'elle s'engage en Centrafrique, la France ne veut pas assumer seule le coût d'une stabilisation durable du pays. L'opération des Nations unies (Minusma) relaye les efforts des forces françaises depuis juillet 2013 mais des doutes subsistent sur sa capacité à assumer ses missions, en partie du fait du manque d'effectifs et de moyens adaptés. Plus largement, si la dimension transnationale des menaces est reconnue, l'élaboration d'une politique régionale de sécurité progresse encore trop lentement du fait de nombreuses tensions entre les voisins du Mali.

En organisant fin 2013 les états généraux de la décentralisation et les assises nationales du Nord, l'Etat crée les conditions d'un dialogue national et rompt avec des négociations qui enfermaient trop souvent Etat et groupes armés dans un face-à-face

stérile. Ces rencontres doivent cependant aller au-delà des vœux pieux. Il faut maintenant passer aux actions concrètes en installant rapidement des mécanismes pour une redistribution effective des ressources dans les régions et en prenant en compte les critiques sur l'insuffisante représentativité des rencontres organisées par le gouvernement. Les forums régionaux qui prennent le relais des conférences nationales ne doivent pas imposer les choix de Bamako mais associer les communautés locales à la prise de décision. A défaut, les efforts du gouvernement ces derniers mois n'auront été que de vains exercices de communication sans impact sur le terrain.

Les groupes armés présents au Nord refusent jusqu'ici de participer à ces rencontres. Ils reprochent au gouvernement d'en maîtriser exclusivement les modalités et de fermer la porte à un dialogue réel. Malgré l'annonce de leur prochaine fusion pour mieux peser face à Bamako, ils se divisent en réalité sur l'opportunité de retisser des liens avec le pouvoir. Ce dernier semble renouer avec une politique clientéliste qui permettait aux régimes précédents de gouverner le Nord en échange de prébendes. Lors des élections législatives, le parti du président IBK a soutenu plusieurs candidats issus ou proches des groupes armés. En renouant les liens avec des chefs touareg et arabes, le pouvoir espère diviser et affaiblir progressivement les mouvements armés. Cette politique peut ramener de la stabilité à court terme mais elle contribue peu aux nécessaires réformes de la gouvernance dans le septentrion malien. Par ailleurs, elle avive les tensions au sein des groupes armés. Dans ce contexte, des éléments se sentent floués et peuvent reprendre les armes.

Selon l'accord préliminaire de Ouagadougou de juin 2013, des pourparlers inclusifs de paix devaient s'ouvrir 60 jours après la formation du gouvernement. Ce délai a expiré début novembre. Gouvernement et groupes armés continuent le dialogue mais par des canaux plus informels et dans un contexte plus tendu. Les discussions achoppent notamment sur la question du sort des combattants. L'incertitude actuelle est dangereuse. La communauté internationale doit user de son influence pour amener les acteurs à tenir leurs engagements. Les groupes armés doivent accepter le désarmement et le plein retour des autorités maliennes à Kidal. Celles-ci pourraient provisoirement assurer l'ordre public conjointement avec la Minusma. De son côté, le gouvernement doit se montrer plus flexible et comprendre que les conférences nationales ne se substituent pas à de véritables pourparlers incluant toutes les communautés du Nord, y compris les groupes armés.

Enfin si l'attention porte aujourd'hui sur les régions du Nord, il ne faut pas négliger la nécessité de refonder sur des bases plus saines l'Etat et la gouvernance sur l'ensemble du territoire. Comme l'a établi Crisis Group, la crise du Nord a révélé les graves déséquilibres qui affectent le pays entier. La démocratie malienne, longtemps tenue pour un modèle régional, s'est effondrée brusquement. Le nouveau pouvoir et ses partenaires internationaux s'accordent à dire que de profondes réformes sont nécessaires pour rompre avec les pratiques passées. Beaucoup estiment cependant qu'elles sont encore prématurées dans le contexte d'un Etat qui se remet à peine debout. Il ne faut cependant pas manquer l'occasion d'une réforme ambitieuse de la gouvernance. A tout le moins les réflexes liés à l'ancien système de gouvernance ne doivent pas reprendre le dessus.

## *Recommandations*

### *Pour renforcer la sécurisation du territoire et la protection des populations*

#### **Au gouvernement du Mali :**

1. Veiller à ce que le retour de l'Etat dans le Nord se concentre sur la restauration et l'amélioration des services (justice, éducation et santé) et non sur les seuls symboles de l'autorité centrale.
2. Rétablir la confiance entre les représentants de l'Etat et la population du Nord, en particulier celle de Kidal, en :
  - a) enquêtant systématiquement sur les plaintes concernant des exactions commises par les forces de sécurité sur les populations civiles et poursuivre en justice les auteurs de tels crimes ;
  - b) créant au plus tôt la commission d'enquête internationale prévue par l'article 18 de l'accord de Ouagadougou ;
  - c) s'assurant du professionnalisme et de l'intégrité des forces de sécurité déployées au Nord, en particulier, en confiant les missions de maintien de l'ordre public à des forces de police entraînées et non à celles de l'armée ; et
  - d) rompant définitivement avec l'utilisation de groupes armés à base communautaire pour rétablir la sécurité au Nord.

#### **Aux groupes armés du Nord :**

3. Se conformer de manière plus stricte au cantonnement prévu par l'accord de Ouagadougou, ou à défaut, être tenu pour coresponsables des incidents qui se produisent dans les localités où ils sont présents.
4. Clarifier et actualiser leurs revendications politiques.

#### **Au Conseil de sécurité et aux pays contributeurs de troupes :**

5. Renforcer rapidement les ressources humaines et logistiques de la Minusma, notamment en moyens aéroportés, jusqu'à l'atteinte de ses effectifs complets.

#### **A la Minusma :**

6. Assurer, de manière impartiale, son mandat de protection des civils en évitant d'apparaître comme une force auxiliaire de l'Etat, surtout au Nord du pays.
7. Renforcer de manière substantielle sa présence dans le Nord, notamment dans les villes où des incidents ont été signalés, et renforcer ses capacités de patrouille, aux côtés des forces maliennes, pour sécuriser les axes routiers.
8. Sécuriser le retour des réfugiés, y compris dans les zones pastorales, en renforçant sa présence en dehors des espaces urbains.

#### **Aux autorités françaises :**

9. Maintenir sur le territoire malien des forces dotées de moyens de réaction rapide et de renseignement pour épauler le gouvernement et la Minusma.

**A la Commission de l'Union africaine, aux Etats du Sahel, d'Afrique de l'Ouest et du Nord, à l'envoyé spécial de l'ONU pour le Sahel et au représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel :**

10. Participer à la relance de la coopération régionale en matière de sécurité et de développement économique en appuyant les cadres de concertation et de décision permettant de réduire progressivement les méfiances et les tensions entre les Etats concernés, comme par exemple le processus soutenu par l'Union africaine de réunir régulièrement les chefs des services de renseignements des pays de la sous-région.

*Pour renforcer le processus de réconciliation et de retour à la paix*

**Au gouvernement du Mali :**

11. Poursuivre le dialogue engagé dans le cadre de l'accord de Ouagadougou en :
  - a) ouvrant les pourparlers de paix inclusifs avec les représentants des communautés du Nord, y compris des groupes armés signataires de l'accord ;
  - b) proposant, avec le soutien de ses partenaires, un plan de réinsertion socioéconomique à destination des combattants afin de faciliter le cantonnement et le désarmement ;
  - c) faisant preuve de flexibilité dans les modalités de négociation en acceptant que les rencontres se tiennent également en dehors de Bamako, y compris dans les grandes villes du Nord ; et
  - d) ne faisant pas de la décentralisation le seul terme de discussion acceptable lors des négociations, envisageant d'autres arrangements institutionnels et prenant des mesures de facilitation favorisant le dialogue.
12. Poursuivre, avec plus de vigueur et dans la durée, la politique de réconciliation nationale en :
  - a) veillant à ce que le dialogue ne soit pas imposé d'en haut mais réapproprié par les communautés locales, et pour cela, relayer l'action des récentes conférences nationales par des forums régionaux et locaux ;
  - b) se montrant plus déterminé à ce que les discussions et recommandations des forums ne restent pas lettre morte et, pour cela, les relier plus directement à un processus de prise de décision politique ; et
  - c) précisant les missions et le fonctionnement de la Commission dialogue vérité et réconciliation, en lui confiant notamment une mission d'établissement des faits sur les crimes commis depuis 1963, date de la première rébellion touareg au Mali.

**A la Minusma, aux différents médiateurs de la Cedeao, aux témoins de l'accord de Ouagadougou (UA, UE, Organisation de la coopération islamique) et au gouvernement français :**

13. Faciliter les négociations en veillant tout particulièrement à préserver une position de neutralité entre le gouvernement et les groupes armés du Nord.

*Pour engager une réforme profonde de l'Etat et de la gouvernance*

**Au gouvernement du Mali :**

14. Poser dès à présent des actes concrets témoignant de sa capacité à porter la réforme de l'Etat dans la durée en :
  - a) poursuivant, à court terme, les actions visant au respect de la discipline et de la hiérarchie au sein des forces armées et engageant, à long terme, une réforme du secteur de la sécurité en collaboration avec la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM) ;
  - b) entreprenant dans le court terme des actions concrètes visant au rétablissement des services publics dans le Nord et sur l'ensemble du territoire ;
  - c) préparant à plus longue échéance l'application des recommandations principales des états généraux de la décentralisation en veillant à prévenir les possibles effets pervers d'une décentralisation mal maîtrisée ;
  - d) facilitant dès à présent l'action de la justice en matière de lutte anti-corruption et mettant rapidement en évidence les premiers résultats ; et
  - e) engageant à plus long terme une politique visant à restaurer les moyens de la justice et la préservation de son indépendance.

**Aux partenaires et aux bailleurs de fonds du Mali :**

15. Procéder à un examen lucide de l'échec des politiques d'assistance passées, en prêtant attention à leurs propres responsabilités autant qu'à celles des dirigeants maliens.
16. Coordonner les interventions notamment à travers la création d'un forum réunissant régulièrement les pays contributeurs pour définir une assistance adaptée aux capacités d'absorption limitées du pays.
17. Instaurer des mécanismes garantissant un meilleur contrôle de l'utilisation de l'aide et une réduction significative des détournements.
18. Aider le gouvernement à sérier les priorités et à échelonner les décisions mais privilégier également les actions qui aident au retour concret des services publics et au développement économique dans les régions, au-delà des seules capitales régionales.

**Dakar/Bruxelles, 10 janvier 2014**

# Mali : réformer ou rechuter

## I. Introduction

L'intervention militaire française, déclenchée en janvier 2013, a eu un impact décisif au Mali. Alors que le pays était au bord de l'implosion, il a retrouvé de la stabilité et franchi ces derniers mois une série d'étapes importantes permettant le retour à la légitimité institutionnelle et le renforcement d'un exécutif longtemps à la dérive.<sup>1</sup> L'accord préliminaire de Ouagadougou signé le 18 juin a notamment permis un cessez-le-feu puis l'élection à une très large majorité du président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK). Le climat d'optimisme qui prévalait encore en septembre lors de l'investiture présidentielle s'assombrit cependant. Le calme relatif dans lequel se sont déroulées les élections législatives des 24 novembre et 15 décembre ne peut occulter la montée des tensions et la répétition des incidents armés au Nord. Le 28 novembre, les tirs de l'armée malienne sur des manifestants à Kidal ont provoqué de vifs remous et souligné la fragilité du cessez-le-feu.

La reprise des attentats dans les villes du Nord, les tensions intercommunautaires, la présence continue des groupes armés et les difficultés de l'Etat à reprendre pied dans les régions septentrionales témoignent de l'ampleur des difficultés qu'il reste à surmonter. La guerre au Mali n'est pas encore gagnée. Au-delà de la question du Nord, la nouvelle équipe dirigeante s'est engagée avec l'appui de ses partenaires dans un ambitieux programme de dialogue national et de réformes de la gouvernance. Ce dernier est bienvenu mais la précipitation dans laquelle il est mené depuis Bamako inquiète. Le langage de la réforme a maintes fois été utilisé par l'Etat pour couvrir son immobilisme et un système clientéliste. La même chose se produira si le président IBK ne pose pas dans un délai très bref des actes forts au-delà des concessions symboliques qu'il a octroyées aux bailleurs. Ces derniers ont également leur part de responsabilité dans la dérive de l'autorité publique et doivent faire leur propre bilan critique.

Ce rapport s'appuie sur plusieurs dizaines d'entretiens réalisés à Bamako, Gao, Niamey, Dakar et Paris avec des acteurs politiques et militaires maliens, leurs partenaires étrangers ainsi qu'avec des représentants de la société civile malienne originaires du Sud et du Nord. Il examine les défis auxquels sont actuellement confrontés la nouvelle équipe dirigeante réunie autour du président IBK et les autres acteurs engagés dans la stabilisation et la réforme des institutions.

Il analyse d'abord le processus politique qui, à la suite de la signature de l'accord de Ouagadougou, a permis l'élection du président IBK et la formation d'un nouveau gouvernement. Après l'examen des premiers gestes du nouvel exécutif malien, ce rapport décrit les violences et les mécontentements qui marquent toujours le Nord ainsi que les difficultés du dispositif de sécurité international à inscrire son intervention dans la durée. Il dresse ensuite l'état des lieux du dialogue national lancé par le

---

<sup>1</sup> Pour les précédentes analyses de Crisis Group sur la crise malienne, voir les rapports Afrique N°189, *Mali : éviter l'escalade*, 18 juillet 2012 ; N°201, *Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, 11 avril 2013 ; et le briefing Afrique N°90, *Mali : pour une action internationale résolue et concertée*, 24 septembre 2012.



gouvernement et souligne les tensions actuelles qui pèsent sur le processus de dialogue avec les groupes armés instaurés par l'accord de Ouagadougou.

Ce rapport souligne les tensions actuelles entre velléité de réforme de l'Etat et tentation de stabiliser le pays en renouant avec les pratiques clientélistes caractéristiques des régimes précédents. Il formule des recommandations concrètes pour rompre avec ces pratiques sans compromettre la stabilisation et poser, dès à présent, les premiers actes d'une réforme plus ambitieuse de l'Etat qui devra nécessairement s'étendre dans la durée.

---

## II. De la fin de la transition au Mali d'IBK

---

Après de longs mois d'un processus de transition tendu et contesté, les Maliens ont élu un nouveau président, Ibrahim Boubacar Keïta. L'accord de Ouagadougou, qui a rendu la tenue des élections possible, a montré son utilité en offrant un cadre de discussion avec les groupes armés mais sans régler aucun des problèmes de fond.

### A. *Le processus politique : l'accord de Ouagadougou et la fin de la transition*

Le 18 juin 2013, un « accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali » est signé à Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, entre l'Etat malien et deux mouvements armés touareg.<sup>2</sup> Les négociations durent une quinzaine de jours au cours desquelles les médiations présentes et en particulier celle de la France pressent les parties concernées de signer.<sup>3</sup> Un accord est en effet nécessaire pour que l'élection présidentielle prévue fin juillet se tienne sur l'ensemble du territoire malien, y compris à Kidal, région occupée par des groupes armés. L'objectif est de clore la parenthèse du gouvernement de transition dont tout le monde s'accorde à dire qu'il n'a pas l'autorité suffisante pour conduire une véritable sortie de crise.<sup>4</sup>

Les signataires de l'accord de Ouagadougou reconnaissent l'intégrité territoriale du Mali, la forme républicaine et laïque de l'Etat et s'engagent à lutter contre le terrorisme. L'accord instaure un cessez-le-feu et un processus de cantonnement des groupes armés.<sup>5</sup> Les signataires s'engagent à faciliter le retour de l'administration malienne sur l'ensemble du territoire et l'organisation d'une élection présidentielle fin juillet 2013. A l'issue de celle-ci, des négociations de paix inclusives devaient commencer au plus tard 60 jours après la formation du gouvernement par le président. Ces dernières n'ont cependant pas été ouvertes à l'expiration du délai, le 8 novembre 2013.

---

<sup>2</sup> Le président du Burkina Blaise Compaoré est le médiateur de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) dans la crise malienne depuis mars 2012. Les deux groupes armés signataires de l'accord sont le Haut Conseil de l'unité de l'Azawad (HCUA) et le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA). Deux autres groupes armés, le Mouvement arabe de l'Azawad (MAA) et la Coordination des mouvements et forces patriotiques de résistance (CMFPR) n'ont pas été admis à la table des négociations par les autres groupes armés et cela malgré le soutien du gouvernement malien. L'accord comporte néanmoins une clause permettant à ces groupes de rejoindre les négociations de paix ultérieurement (art. 24). MAA et CMFPR ont d'ailleurs signé ensemble une « Déclaration d'adhésion à l'accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali » le 18 juin 2013.

<sup>3</sup> Même si la France se tient volontairement en retrait et ne figure pas parmi les quatre témoins signataires de l'accord (Union africaine (UA), Minusma, Organisation de la coopération islamique (OCI) et Union européenne), elle n'en joue pas moins un rôle important de facilitation. Entretien de Crisis Group, diplomate français, Bamako, août 2013.

<sup>4</sup> Les élections présidentielles et législatives étaient initialement prévues pour juillet 2013. Ce calendrier a reçu l'aval des autorités françaises désireuses de réussir leur intervention sans rester durablement au Mali. Lors d'une allocution télévisée le 28 mars 2013, le président français François Hollande déclare : « Nous voulons qu'il y ait des élections au Mali à la fin du mois de juillet. Et ça, nous serons intraitables là-dessus ». Voir « François Hollande : nous voulons des élections au Mali avant la fin du mois de juillet », *Jeune Afrique*, 29 mars 2013.

<sup>5</sup> Afin de garantir l'application de l'accord de Ouagadougou, ce dernier a prévu la création, d'une part, de la commission technique mixte de sécurité en charge de surveiller le cessez-le-feu et les questions relatives au cantonnement et, d'autre part, d'un comité de suivi et d'évaluation en charge de faciliter et d'évaluer la mise en œuvre complète de l'accord. Voir « Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali », Ouagadougou, 18 juin 2013.

L'accord de Ouagadougou reste un document préliminaire qui évite d'« aborder les sujets qui fâchent », en particulier le devenir des combattants cantonnés et le statut administratif des régions septentrionales.<sup>6</sup> Il a cependant deux principaux mérites. Il institue un comité de suivi et d'évaluation qui offre un cadre de concertation dans lequel se retrouvent les parties concernées y compris les différents modérateurs internationaux.<sup>7</sup> Il permet ensuite la tenue d'une élection présidentielle à deux tours, le 28 juillet et 11 août 2013.

Malgré les menaces des groupes jihadistes et les contraintes liées à un calendrier électoral serré, l'élection présidentielle s'est globalement bien déroulée.<sup>8</sup> Avec près de 49 pour cent au premier tour et 45,73 pour cent au second tour, la participation est jugée de bon niveau dans un pays où elle atteint d'habitude des taux particulièrement bas.<sup>9</sup> Elle reflète une mobilisation populaire même si les régions du Nord, et en particulier Kidal, paraissent en retrait.<sup>10</sup> IBK, qui axe sa campagne sur la restauration de l'autorité de l'Etat, arrive largement en tête du premier tour avec près de 20 points d'avance sur son rival Soumaïla Cissé.<sup>11</sup> Sa victoire nette et non contestée au second tour – avec 77 pour cent des suffrages – lui confère une légitimité historique.<sup>12</sup> Au final, l'accord de Ouagadougou a rempli son objectif immédiat, à savoir la tenue de l'élection présidentielle. Par contre, au début de l'année 2014, ses objectifs de plus long terme, qui sont le désarmement et les pourparlers de paix, sont au point mort.

---

<sup>6</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Bamako, août 2013.

<sup>7</sup> Alors que fin 2012, les différentes médiations ou facilitations apparaissaient en concurrence les unes avec les autres, l'accord de Ouagadougou a permis de les inclure dans un cadre de suivi commun. Il n'efface pas toutes les tensions entre les partenaires du Mali mais leur offre un cadre pour se réunir de manière régulière. Entretien de Crisis Group, diplomate occidental, Dakar, octobre 2013. Le comité de suivi et d'évaluation présidé par le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies se réunit une fois par mois et comprend outre des représentants du gouvernement et des groupes armés : un représentant de Blaise Compaoré, médiateur de la Cedeao et de Goodluck Jonathan, médiateur associé, des représentants de la Commission de la Cedeao, de l'UA, de l'ONU de l'UE, de l'OCI, de l'Algérie, de la France, de la Mauritanie, du Niger, de la Suisse et du Tchad. De son côté, la commission technique mixte de sécurité comprend, outre des membres des forces de défense maliennes et des représentants des groupes armés signataires, des représentants de la Minusma, de Serval, du médiateur, du médiateur associé de la Cedeao et de l'UA. Voir « Accord préliminaire... », op. cit.

<sup>8</sup> Des insuffisances significatives sont néanmoins apparues, notamment la très faible participation des réfugiés maliens dont beaucoup n'ont pas reçu leur carte d'électeur ou n'étaient pas inscrits sur les listes électorales, la quasi-absence de campagne entre les deux tours, ou encore des incidents dans certaines localités du Nord. L'impartialité de l'administration territoriale et des forces de sécurité a parfois été mise en doute par l'opposition. Pour les obstacles techniques et politiques à la tenue des élections en juillet 2013, voir notamment Louise Arbour et Gilles Yabi, « Au Mali : ne pas rajouter une crise à la crise », *Le Figaro*, 8 juillet 2013.

<sup>9</sup> La Mission d'observation électorale de l'UE au Mali a qualifié le taux de participation au premier tour de « taux jamais atteint sous la Troisième République ». « Rapport final – Election présidentielle 2013 », Mission d'observation électorale de l'UE au Mali, 2013, p. 41.

<sup>10</sup> Dans le cercle de Kidal, seuls 10,6 pour cent des électeurs inscrits se sont exprimés au premier tour. Ils sont par contre plus de 52 pour cent à l'avoir fait dans le cercle de Gao et 43 pour cent dans celui de Tombouctou. Voir « Résultats du premier tour des élections présidentielles », ministère de l'Administration territoriale et du développement, août 2013.

<sup>11</sup> Soumaïla Cissé est aujourd'hui le principal opposant d'IBK et le président de l'Union pour la république et la démocratie (URD). Comme IBK, il était auparavant membre de l'ADEMA et ministre d'Alpha Oumar Konaré dans les années 1990.

<sup>12</sup> Au lendemain de l'élection, sans même attendre la fin du dépouillement, Cissé concède sa défaite lors d'une visite au domicile d'IBK filmée par la télévision publique malienne. Emission spéciale sur l'élection présidentielle, Office de la radiodiffusion télévision du Mali (ORTM), 12 août 2013.

## B. *Le président IBK entre rupture et continuité*

Ancien Premier ministre du président Alpha Oumar Konaré (1994-2000) et ancien président de l'Assemblée nationale sous le président Amadou Toumani Touré (2002-2007), IBK n'est pas un nouveau venu sur la scène politique.<sup>13</sup> Beaucoup de Maliens voient en lui un homme qui a l'autorité nécessaire pour remettre de l'ordre dans l'Etat et s'imposer face aux groupes armés du Nord.<sup>14</sup> Il doit en partie sa réussite aux alliances tissées avec des milieux économiques, religieux et sécuritaires particulièrement influents.<sup>15</sup> Sa large victoire lui offre cependant une certaine autonomie vis-à-vis des groupes qui l'ont soutenu.<sup>16</sup> Sa popularité est sans doute son meilleur atout actuel mais elle s'érode progressivement alors que les difficultés socioéconomiques subsistent et que le changement promis tarde à faire sentir ses effets.

Le gouvernement formé début septembre traduit un compromis entre renouveau et continuité. Le président a choisi pour Premier ministre Oumar Tatam Ly, un Malien né à Paris, sans expérience gouvernementale mais qui, après près de vingt ans passés à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), apparaît comme un spécialiste des questions économiques et financières.<sup>17</sup> Ce dernier a composé une équipe gouvernementale de 34 personnes qui associe figures anciennes et nouveaux venus de la scène politique.<sup>18</sup> Des éléments de continuité sont indéniables, y compris

---

<sup>13</sup> Il n'incarne pas vraiment la rupture avec l'ancien régime. Pour autant, il a entretenu des relations conflictuelles avec Alpha Oumar Konaré qui a refusé de le reconnaître comme son dauphin et avec ATT contre lequel il s'est présenté à deux reprises. Voir « IBK, le nouvel homme fort du Mali », *Le Monde*, 31 juillet 2013.

<sup>14</sup> Nommé Premier ministre en 1994, IBK a acquis à ce poste la réputation de tenir là où ses deux prédécesseurs, Younoussa Touré et Ahmed Sékou Sow, avaient rapidement échoué et abandonné. Il a notamment su remettre de l'ordre dans l'armée en prononçant la dissolution de la coordination des sous-officiers et des hommes de rang. Il a également eu à faire face à la délicate période de tensions et d'affrontements communautaires qui a suivi la signature du Pacte national en 1992. Entretien de Crisis Group, sociologue malien, Bamako, août 2013. Voir aussi « IBK, le nouvel homme fort... », *op. cit.*

<sup>15</sup> IBK a notamment été soutenu par Sabati 2012, une plateforme d'associations religieuses qui a appelé à voter en sa faveur. L'organisation serait financièrement soutenue par le Chérif de Nioro, l'une des grandes figures religieuses de l'Ouest malien. Son président est par ailleurs membre du Haut Conseil islamique du Mali (HCIM). Entretiens de Crisis Group, sociologue malien, Bamako, août 2013 ; président de Sabati 2012, Bamako, septembre 2013. Entretien avec Gilles Holder, anthropologue et spécialiste de l'Islam, *Le Monde*, 27 juillet 2013.

<sup>16</sup> Certains observateurs ont voulu voir en IBK le candidat des religieux et parfois celui de l'armée. Les liens existent sans doute mais sa forte légitimité lui garantit pour le moment une relative autonomie vis-à-vis des groupes qui ont soutenu son élection. Ainsi après avoir soutenu la campagne d'IBK, Sabati 2012 s'est déclaré déçu par la nomination d'Oumar Tatam Ly comme Premier ministre et par la composition du gouvernement. Le choix de Tierno Amadou Omar Hass Diallo au poste de ministre délégué aux Affaires religieuses a surpris certains soutiens d'IBK. Diallo est moins connu dans le champ religieux que pour ses activités dans le domaine des ONG et notamment en faveur de la cause des albinos aux côtés du chanteur Salif Keïta. Entretiens de Crisis Group, président de Sabati 2012, Bamako, septembre 2013 ; membre de la société civile malienne, Bruxelles, novembre 2013.

<sup>17</sup> Fils d'un syndicaliste étudiant renommé d'origine peul, lui-même agrégé d'histoire et diplômé de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC), Ly est ancien directeur de la BCEAO, une institution dans laquelle il a exercé de 1994 jusqu'à sa nomination au poste de Premier ministre. « Qui est Oumar Tatam Ly, le nouveau Premier ministre malien ? », *Bamada.net*, 5 septembre 2013 et « Le Banquier Oumar Tatam Ly nommé Premier ministre du Mali », *Agence France-Presse (AFP)*, 6 septembre 2013.

<sup>18</sup> Parmi les figures nouvelles, Moussa Mara, âgé de 38 ans, ministre de l'Urbanisme et de la Politique de la ville, et Boubou Cissé, âgé de 39 ans, ministre de l'Industrie et des Mines, contribuent au renouvellement générationnel certes encore limité mais réel du personnel politique malien. Expert

avec la période de la junte : sept ministres, dont deux militaires, étaient déjà présents dans le gouvernement de transition, quatre autres ont été ministres sous le président Amadou Toumani Touré (ATT) et deux sous Alpha Oumar Konaré. Si l'équipe actuelle ne constitue donc pas un gouvernement de rupture, la majorité de ministres occupe néanmoins des responsabilités gouvernementales pour la première fois de leur carrière.

Le gouvernement intègre également des personnalités issues des minorités du Nord mais de manière moins significative qu'à l'époque d'ATT, lui-même originaire de Tombouctou. Plus du tiers des ministres sont nés ou ont grandi à Bamako et ses environs immédiats. En dépit de la priorité actuellement donnée à la décentralisation, la surreprésentation de l'élite urbaine malienne, dominante aux affaires depuis de nombreuses années, n'a pas été remise en cause.<sup>19</sup>

Dès les premières semaines de son mandat, IBK s'attache à clore définitivement la transition. Le premier Conseil des ministres fixe ainsi la date des élections législatives aux 24 novembre et 15 décembre 2013. Le président veut doter le pays d'une Assemblée nationale légitime pour parachever le retour au fonctionnement normal des institutions.<sup>20</sup> Le Mali a sans doute besoin d'un tel parlement mais la tenue des élections législatives dans un délai aussi court pose d'importants problèmes. Elle ne permet pas le vote des réfugiés dont seule une minorité est rentrée à temps pour participer au scrutin. Dans les circonscriptions du Nord dont ils sont issus, cela n'aide pas à restaurer la confiance des populations dans leurs élus.<sup>21</sup>

A l'issue de ces élections, le Rassemblement pour le Mali (RPM) du président IBK remporte 66 sièges et s'impose comme la première formation politique au sein de la nouvelle Assemblée. Si le parti du président ne dispose pas à lui seul de la majorité des 147 sièges de l'Assemblée nationale, il devrait compter, grâce au soutien de ses alliés, sur une majorité de plus de 115 députés. Au vu de la place réduite de l'opposition et du caractère opportuniste des alliances électorales, un retour à la politique du

---

comptable devenu maire de la commune IV de Bamako, Moussa Mara s'est ainsi illustré par sa lutte contre la petite corruption. Il est réputé pour avoir fait afficher à l'intention des usagers les tarifs des actes officiels produits par les agents de la municipalité. De manière similaire, l'un des premiers actes de Boubou Cissé à son entrée en fonction a été l'annonce d'un audit des contrats miniers réalisés au Mali. Il est cependant encore tôt pour savoir si ce renouvellement générationnel permettra d'initier un assainissement des pratiques politiques. Voir « Biographie des membres du gouvernement », [primature.gouv.ml](http://primature.gouv.ml), 10 septembre 2013 et entretien de Crisis Group, maire de la commune IV de Bamako, Bamako, avril 2013.

<sup>19</sup> Le gouvernement compte également plusieurs ministres liés à la famille ou à la belle famille du président, en particulier un neveu par alliance et un beau-frère de son épouse. Par ailleurs, Karim Keïta, le fils d'IBK, s'est lancé en politique et a été avec l'investiture du RPM élu député à Bamako. On peut se demander dans quelle mesure les liens de famille continuent d'interférer avec les compétences dans la sélection du personnel politique au Mali. Voir « Mali : radioscopie du nouveau gouvernement : les Ibékistes, les militaires et la famille », [Koaci.com](http://Koaci.com), 10 septembre 2013.

<sup>20</sup> D'autres motivations ont sans doute joué dans le choix d'organiser rapidement des élections législatives. Les adversaires d'IBK le suspectent de vouloir profiter de listes électorales incomplètes mais qui, selon eux, le favorisent. Entretien de Crisis Group, responsable de l'opposition, Bamako, septembre 2013.

<sup>21</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, représentant d'une ONG internationale soutenant le processus électoral au Mali, octobre 2013. Dans les régions de Tombouctou et de Gao, d'où sont originaires la majorité des réfugiés maliens, on ne compte plus qu'un seul député touareg contre six dans l'assemblée précédente. L'équilibre habituel entre députés issus des populations nomades et sédentaires a été rompu. Ces élections ont par ailleurs enregistré un taux de participation faible de 37,24 pour cent au second tour. Ce taux contraste avec la forte participation observée en août lors de la présidentielle.

consensus caractéristique de la présidence ATT est à craindre.<sup>22</sup> Les élections n'ont d'ailleurs permis qu'un renouvellement limité du personnel politique.<sup>23</sup>

Parallèlement au retour à la normale institutionnelle, le président IBK s'attache à réduire l'influence de l'ex-junte. Alors que des groupes rivaux s'affrontent au camp militaire de Kati le 30 septembre, il entreprend une reprise en main musclée des forces armées. Le 3 octobre, une opération militaire, dénommée Saniya, est lancée sur Kati et conduit à l'arrestation de plusieurs membres de l'ex-junte.<sup>24</sup> Le général Sanogo est ramené à Bamako et un mandat d'amener est lancé contre lui fin octobre.<sup>25</sup> Il est finalement arrêté et incarcéré pour complicité d'enlèvements le 27 novembre.<sup>26</sup> Dans les semaines qui suivent son élection, IBK démontre sa volonté de reprendre en main la hiérarchie militaire en procédant à des nominations aux plus hautes fonctions de l'armée, dont celle particulièrement remarquée du nouveau chef d'état-major des armées, le général Mahamane Touré, ancien commissaire chargé des affaires politiques, de la paix et de la sécurité à la Cedeao.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Sous le président ATT, la politique du consensus désigne la neutralisation des partis politiques par la distribution de prébendes et les liens clientélistes tissés entre le pouvoir et les dirigeants des principales formations politiques. Voir Virginie Boudais et Grégory Chauzal, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré », *Politique africaine*, n°104 (Paris, 2006), p. 61-80. Après les dernières législatives de décembre 2013, les partis de l'opposition comme l'URD de Soumaïla Cissé ou le PARENA de Tiébilé Dramé disposent respectivement de dix-sept et trois sièges. Pas moins de dix-neuf partis sont représentés à l'Assemblée. Cette diversité ne facilite pas la lisibilité des positionnements politiques des élus. « Législatives au Mali : le RPM largement en tête », Radio France Internationale (RFI), 18 décembre 2013 et résultats des élections législatives 2013, ministère de l'Administration territoriale, décembre 2013, [www.matcl.gov.ml](http://www.matcl.gov.ml).

<sup>23</sup> Dans la région de Kidal, les quatre députés, dont deux sortants, ont été élus dès le premier tour, remportant plus de 90 pour cent des suffrages à Abeibara et Tin-Essako. Il faut moins y voir l'unanimité des populations derrière leurs élus que l'atonie des pratiques électorales dans cette région. Dans le cercle de Tin Essako, Mohamed ag Intallah, le député sortant, était seul candidat. La participation a été inférieure à 4 pour cent et le député a été élu avec 102 voix sur 2 715 inscrits. Le scrutin a cependant été plus disputé dans les centres urbains de Kidal et Tessalit. Voir « Résultats du premier tour... », op. cit.

<sup>24</sup> A l'occasion des violences et affrontements de fin septembre et début octobre 2013, des éliminations physiques ont eu lieu dans les rangs de l'armée. Il est difficile de dire aujourd'hui si les responsables sont à rechercher seulement dans l'entourage du général Sanogo ou si certaines disparitions sont liées à l'opération Saniya. « Agenda pour les droits humains au Mali », Amnesty international, novembre 2013, p. 11 et entretien téléphonique de Crisis Group, journaliste, octobre 2013.

<sup>25</sup> Un nouveau chef militaire a également été nommé à tête de la troisième région militaire, celle de Kati, pour remettre de l'ordre dans la principale base arrière de l'ex-junte. « Mali : nouvelle hiérarchie militaire au camp de Kati », RFI, 9 octobre 2013. Par ailleurs, le Comité militaire de suivi de la réforme des forces de défense et de sécurité, que dirigeait le capitaine puis général Sanogo, a été dissous en conseil des ministres en novembre 2013. Voir « Compte rendu du Conseil des ministres », [primature.gouv.ml](http://primature.gouv.ml), 8 novembre 2013.

<sup>26</sup> L'arrestation de Sanogo a provoqué le 28 novembre des manifestations organisées par le Collectif des patriotes (COPA) dont le président Makan Konaté a été brièvement arrêté le lundi 2 décembre, alors que d'autres manifestants avaient dressé des barrages de pneus sur la route reliant Bamako à Kati. Abdoulaye Diakité, « L'affaire Sanogo bat son plein », *Malijet*, 2 décembre 2013 et entretien de Crisis Group, diplomate, Paris, décembre 2013. Le 4 décembre, un charnier de 21 corps a été découvert près de Kati. Il s'agit sans doute de « bérets rouges », proches de l'ancien président ATT, qui avaient tenté de renverser la junte le 30 avril 2012 et avaient été portés disparus début mai 2012. Voir le rapport de Crisis Group, *Mali : éviter l'escalade*, op. cit., p. 25.

<sup>27</sup> Cette nomination est considérée comme un geste positif notamment par les partenaires extérieurs du Mali dont beaucoup reconnaissent l'intégrité et les compétences du général Touré depuis ses fonctions à la Cedeao et à la tête de l'école de maintien de la paix de Bamako. Entretien de Crisis Group, diplomate, Dakar, novembre 2013. Par ailleurs, Didier Dacko, promu général en août 2013,

Certains officiers supérieurs nommés à de hautes fonctions à l'époque où la junte était influente sont éloignés vers des postes à l'étranger ou démissionnent. Si IBK ramène progressivement l'armée dans les casernes, celle-ci demeure un acteur influent sur la scène politique. Certaines promotions récentes témoignent de la nécessité pour le président de ménager des hommes forts de l'appareil sécuritaire.<sup>28</sup> Par ailleurs, le pouvoir ne pourra pas revenir sur l'ensemble des promotions accordées à des militaires pendant la junte.<sup>29</sup> Certaines de ces nominations ne sont pas illégitimes mais d'autres reflètent les compromissions des précédents régimes avec lesquelles il faudra rompre.<sup>30</sup>

Pour restaurer l'autorité de l'Etat, le président IBK cherche enfin à forger une relation plus équilibrée avec les différents partenaires du Mali. L'Etat est plus que jamais dépendant de l'aide extérieure. Il compose dorénavant avec la présence sur son territoire d'une mission onusienne au mandat élargi. L'immixtion des partenaires au plus près des affaires maliennes génère des tensions. L'Etat veut légitimement restaurer sa souveraineté mais il n'a pas les moyens de se passer de l'aide extérieure.<sup>31</sup> Les partenaires sont disposés à la lui fournir mais ils ne signeront pas un chèque en blanc dans un pays où corruption et mauvaise gouvernance persistent. L'aide extérieure est sans doute nécessaire mais elle peut aussi asphyxier l'Etat par l'accumulation des projets et les contraintes posées par les mécanismes de contrôle. Au Mali, le problème majeur

---

a été nommé chef d'état-major adjoint des armées le 9 octobre 2013. Les généraux Touré et Dacko remplacent à leur poste deux autres généraux nommés à l'époque où la junte était particulièrement influente. En octobre 2013, le directeur général de la Sécurité d'Etat, Sidy Alassane Touré, en poste depuis avril 2012, est également remplacé par le colonel Moussa Diawara, qui avait été nommé chef d'état-major de la garde nationale en mai 2012 mais réputé proche du nouveau président. Avant de l'écarter, le président IBK avait pris la peine de promouvoir le colonel Touré au grade de général peu après son investiture. Voir « Comptes rendus des Conseils des ministres des mois de septembre et d'octobre 2013 », [primature.gouv.ml](http://primature.gouv.ml).

<sup>28</sup> Les colonels Ould Meydou et Gamou, deux officiers supérieurs originaires de la région de Gao et restés fidèles à l'Etat malien pendant la crise, ont ainsi été proposés au tableau d'avancement pour le grade de général en septembre 2013. A l'époque du président ATT, ces deux militaires, placés à la tête d'ETIA (échelon tactique interarmes), étaient particulièrement mobilisés pour lutter contre les insurrections touareg. En 2012, ils tentent vainement de s'opposer à la progression du MNLA et des groupes jihadistes. Ould Meydou est un officier particulièrement influent au sein de la communauté arabe du Mali, Gamou est pour sa part issu de la fraction imghad des Tamasheq. Entretien de Crisis Group, Colonel Ould Meydou, Bamako, août 2013 et « Mali using special units in fight against AQIM », câble de l'ambassade américaine à Bamako, 12 août 2009, révélé par WikiLeaks.

<sup>29</sup> Près de 80 officiers des différentes forces de sécurité ont été nommés à de hauts postes gouvernementaux ou administratifs entre mai et octobre 2012. Voir [ml.telediaspora.net](http://ml.telediaspora.net) qui dresse une liste exhaustive à partir des arrêtés de nomination.

<sup>30</sup> Les quatre premiers préfets nommés par le gouvernement IBK au Nord sont des administrateurs civils dont certains remplacent des militaires. Voir « Compte rendu du Conseil des ministres du 14 novembre 2013 », [primature.gouv.ml](http://primature.gouv.ml). La nomination de civils à ces postes, notamment à Gao et Abeïbara, est un geste positif qui va dans le sens d'une meilleure acceptation de l'Etat par les populations. En juin 2013, le syndicat autonome des administrateurs civils avait d'ailleurs protesté contre un projet de décret du ministère de l'Administration territoriale visant à faciliter la nomination de militaires aux postes de préfets et de sous-préfets. Entretien de Crisis Group, administrateur civil malien, Bamako, août 2013.

<sup>31</sup> L'aide budgétaire, générale ou sectorielle, représentait 13 pour cent des dépenses publiques au Mali en 2009. A cela s'ajoutent les emprunts réalisés par l'Etat (environ 13 pour cent des recettes publiques en 2012) ainsi que l'aide aux projets mis en œuvre non par l'Etat mais par des ONG nationales ou internationales. « Evaluation conjointe des opérations d'aide budgétaire au Mali, 2003-2009 », Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2011, p. 26 et « Budget citoyen du Mali 2012 », ministère de l'économie et des Finances, Bamako, 2012.

n'est pas l'absence de grands plans et de stratégies, mais la capacité et volonté de les mettre en œuvre.

Il faut surtout veiller à ce que l'effort général de planification depuis Bamako entraîne des actions cohérentes sur le terrain aussi bien dans les domaines de la sécurité que du développement. Les bailleurs doivent non seulement coordonner leurs interventions mais également définir une assistance adaptée aux capacités d'absorption limitées des acteurs maliens.<sup>32</sup> L'Etat et ses partenaires doivent chacun assumer leur part de responsabilité dans les échecs passés des politiques d'aide et de développement.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Trop de ressources sont sans doute consacrées à la planification stratégique de l'action de l'Etat depuis Bamako. Il faut aider de manière plus décisive et concrète l'Etat à restaurer sa présence et son efficacité dans les régions, au plus près des populations. Entretien de Crisis Group, diplomate occidental, Dakar, septembre 2013.

<sup>33</sup> Pour une analyse critique des relations entre l'Etat malien et ses principaux bailleurs à l'époque du président ATT, voir Isaline Bergamaschi, « "Appropriation" et "lutte contre la pauvreté au Mali". Interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, no. 205 (Paris, 2011), p. 135-150.



### III. Les tensions persistantes au Nord

La reconquête des grandes villes du Nord permet le redéploiement progressif de l'administration malienne sur l'ensemble du territoire. Pour autant, le Nord n'est pas apaisé et le retour à la stabilité apparaît incertain, tout particulièrement dans la région de Kidal où la présence de l'Etat est contestée. Les tensions intercommunautaires n'ont pas dégénéré en violences massives mais restent préoccupantes. Les différents groupes armés sont toujours actifs et le dispositif sécuritaire qui a permis une reprise rapide du territoire est maintenant confronté au défi de la durée. Plus généralement, il est important de comprendre que la question du Nord ne se résume pas au seul séparatisme touareg. Les populations au Nord du Mali sont hétérogènes, divisées dans leur rapport à l'Etat et parcourues par d'importantes lignes de fractures qui s'élargissent avec le conflit.

#### A. Au Nord, risque jihadiste, tensions communautaires et contestation sociale

L'euphorie populaire suscitée par la fuite des groupes jihadistes des grandes villes du Nord a été de courte durée. Des attaques ciblant principalement des installations militaires sont signalées de manière récurrente au Nord : attentat à la voiture piégée contre le camp militaire de Tombouctou le 28 septembre, tirs d'obus sur des installations militaires et l'aéroport de Gao les 7 et 30 octobre, destruction à l'explosif du pont de Bentia le 8 octobre, attaque sur des Casques bleus tchadiens à Tessalit le 23 octobre, attaque suicide sur la caserne de Ménaka le 30 novembre, attentat contre une banque gardée par des Casques bleus à Kidal le 14 décembre et nouveaux tirs d'obus, sans victime, à Gao le 25 décembre.<sup>34</sup> Les groupes armés jihadistes qui ont revendiqué ces attaques sont toujours présents au Mali même si une partie d'entre eux s'est déplacée dans les pays voisins et sans doute plus particulièrement en Libye ou dans le Sud algérien.<sup>35</sup>

Les cellules jihadistes peuvent compter sur des sympathies locales parmi certains segments de la population qui, sans nécessairement soutenir leur agenda politique, partagent une même vision critique de l'Etat et de ses partenaires étrangers.<sup>36</sup> De manière plus générale, l'occupation des villes a été vécue comme un moment difficile par la majorité des habitants qui ont été soulagés de voir les groupes jihadistes partir. Mais ils reconnaissent à leur présence des aspects positifs dans le rétablissement de certains services.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Avant cela, les derniers attentats suicides ou attaques à la bombe remontent au 10 mai à Gao et au 4 juin à Kidal. L'été 2013 a été marqué par une accalmie relative avec quelques accrochages signalés entre forces Serval et éléments jihadistes dans les zones rurales. Après la phase de reconquête des régions Nord, le nombre de confrontations directes a diminué en grande partie parce que les groupes jihadistes se sont faits plus discrets mais également parce que les forces françaises ont revu leurs procédures d'engagement. Entretien de Crisis Group, officiers de l'armée française, Bamako et Gao, août 2013.

<sup>35</sup> Alors que de nombreux observateurs font état du déplacement des chefs d'AQMI vers la Libye, d'autres sources nuancent ces déplacements et estiment que beaucoup sont restés au Nord du Mali. Entretien de Crisis group, consultant privé en sécurité, Paris, novembre 2013.

<sup>36</sup> Entretien de Crisis Group, enseignant et responsable humanitaire maliens, Gao, août 2013.

<sup>37</sup> A Gao, des chefs communautaires comme de simples habitants soulignent que le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) a été utile pour chasser le MNLA de la ville. Ils reconnaissent également que les jihadistes ont su ramener une forme de justice et de sécurité. Un enseignant songhaï de Gao, par ailleurs hostile au Mujao, déclare : « Les islamistes ont été ap-

Les groupes jihadistes ont fait profil bas pendant plusieurs mois pour se réorganiser et s'adapter à la nouvelle donne. Le 22 août 2013, la katiba des Moulatahamounes de Mokhtar Belmokhtar et le MUJAO ont décidé de s'unir au sein d'une nouvelle formation jihadiste, les « Mourabitounes ». Au Mali, ils sont plutôt actifs dans la région de Gao où le MUJAO a revendiqué les tirs d'obus en octobre et novembre. Dans les régions de Tombouctou et autour de Kidal, les groupes les plus actifs sont des katas liées à AQMI.<sup>38</sup> Ces différents groupes ont pour le moment abandonné le projet de contrôler le Nord-Mali et s'engagent dans une stratégie de harcèlement des troupes occidentales et de leurs alliés africains. Leurs récentes actions ont probablement amené le contingent français à rééchelonner son plan de retrait.<sup>39</sup>

Les violences au Nord-Mali ne sont pas le seul fait des jihadistes. Les tensions communautaires génèrent leur part de drames : assassinat de deux notables touareg à Léré le jour de la présidentielle, assassinat le 17 août de cinq bergers peul dans la même région, menaces de mort proférées à l'encontre d'hommes touareg et arabes de retour à Gao en août et septembre, affrontements communautaires entre Arabes et Touareg dans la région frontalière entre Mali et Algérie fin août, assassinat de Tamasheq à Ménaka et Djebok en novembre et de Peul entre Ménaka et Ansongo le 24 novembre.<sup>40</sup> Si les incidents restent localisés, leur répétition inquiète et témoigne d'une situation dégradée. Les auteurs des différents crimes sont rarement identifiés et poursuivis en justice.<sup>41</sup> Le Nord est d'ailleurs marqué par un fort banditisme armé, en particulier par les « coupeurs de route », un phénomène qui s'est accru ces dernières années et participe de la montée des tensions intercommunautaires.<sup>42</sup> Pour

---

plaudis pour deux choses. Premièrement ils nous ont libérés du MNLA, deuxièmement ils ont fait la justice qui n'existait pas ». Cela n'empêche pas les mêmes personnes de reprocher aux jihadistes la rigueur de leurs actions et les excès dans l'interprétation du Coran. Entretien de Crisis Group, habitants et notables de Gao, août 2013. A Tombouctou, Abou Zeid, chef d'AQMI, a souhaité maintenir un hôpital fonctionnel et a demandé au personnel médical présent de rester en place en proposant de rémunérer une partie d'entre eux et d'aider à l'approvisionnement en médicaments. La structure hospitalière était sans doute utile aux combattants d'AQMI mais elle permettait aussi de montrer à la population la capacité du groupe à faire fonctionner des services essentiels. Entretien de Crisis Group, travailleur humanitaire malien, Dakar, juillet 2013.

<sup>38</sup> Ainsi, Sultan Ould Bady, chef d'un groupe lié à AQMI, a revendiqué l'attaque sur les Casques bleus tchadiens à Tessalit le 23 octobre 2013. Voir « Mali : l'attentat de Tessalit revendiqué par un groupe proche d'AQMI », *Jeune Afrique*, 24 octobre 2013. Il a également revendiqué l'attentat à la bombe qui frappé Kidal le 14 décembre 2013 et tué deux Casques bleus sénégalais. « Mali : législatives sous tension après un attentat meurtrier à Kidal », AFP, 15 décembre 2013.

<sup>39</sup> C'est ainsi ce que suggère Zone militaire, un site spécialisé dans l'analyse des questions de défense. Le rééchelonnement du retrait français serait lié autant à la reprise d'activités de groupes jihadistes qu'à la lenteur du déploiement de la Minusma. « Le président Hollande a donné un nouveau calendrier de retrait du Mali aux forces françaises », opex360.com, 21 septembre 2013. Initialement prévue fin décembre, la réduction des effectifs français à un millier d'hommes a été repoussée au début de l'année 2014. En visite à Gao le 31 décembre 2013, le ministre français de la Défense a également annoncé la signature prochaine d'un nouvel accord de défense entre la France et le Mali pour définir le statut et les missions d'une présence militaire prolongée. « Jean-Yves Le Drian au Mali pour la première étape de sa tournée africaine », RFI, 31 décembre 2013.

<sup>40</sup> Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la communauté arabe, membre de la Minusma et responsable régional humanitaire, septembre et novembre 2013.

<sup>41</sup> Entretien de Crisis Group, membre du cadre de concertation de la ville de Gao, Gao, août 2013.

<sup>42</sup> Entretien de Crisis Group, représentant malien d'une ONG implantée à Gao, Gao, août 2013.

les populations locales, il constitue une préoccupation plus forte que les groupes jihadistes.<sup>43</sup>

Les Maliens réfugiés dans les pays voisins hésitent toujours à retourner dans des zones où leur sécurité n'est pas garantie de manière satisfaisante.<sup>44</sup> De nombreux nomades, notamment les « peaux rouges », considèrent les villes comme des zones hostiles.<sup>45</sup> Inversement, des sédentaires estiment dangereux les déplacements à travers certaines zones de pâturage.<sup>46</sup> La rancœur de ces derniers se cristallise souvent à l'encontre du MNLA, accusé d'avoir « amené » la crise. Elle s'élargit parfois sans distinction à l'ensemble de la communauté tamasheq alors même que celle-ci est loin d'avoir apporté un soutien unanime à la rébellion. De manière similaire, la communauté arabe dans son ensemble est stigmatisée pour l'appui que certains de ses membres ont apporté aux jihadistes à Tombouctou et Gao.<sup>47</sup> Le récent conflit a pourtant fait moins de victimes civiles que les affrontements des années 1994-1996.<sup>48</sup> Le fossé entre les communautés ne s'en est pas moins élargi en partie du fait de l'accumulation des rancœurs, du sentiment d'impunité et de l'érosion progressive des mécanismes locaux de réconciliation.<sup>49</sup>

Une fracture majeure oppose populations sédentaires et groupes nomades dans les régions du Nord. Cette opposition, largement héritée de la colonisation, tend à se durcir. De manière inquiétante, elle se généralise à l'ensemble du Nord alors qu'elle s'articulait auparavant sur des tensions localisées.<sup>50</sup> Comme ailleurs au Sahel, la

---

<sup>43</sup> L'insécurité liée au banditisme est également plus ancienne que la menace jihadiste. C'est d'ailleurs pour lui répondre que les notables de la région de Gao, agacés de l'inertie des pouvoirs publics, ont créé en 2010 un cadre de concertation, d'abord limité aux représentants des populations sédentaires puis ouverts aux chefs nomades. Ce cadre a ensuite servi de principal relais au moment de l'occupation de Gao entre, d'une part, le MNLA et le MUJAO et, d'autre part, la population locale. Pour avoir joué ce rôle de médiation, certains membres du cadre de concertation sont accusés d'avoir intégré, ou du moins favorisé, les groupés armés. Entretien de Crisis Group, représentant malien d'une ONG implantée à Gao, enseignant songhaï de Gao, août 2013 et chercheur spécialiste des questions touareg au Mali, Dakar, septembre 2013.

<sup>44</sup> D'après le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies (UNHCR), il y avait encore près de 168 000 réfugiés maliens dans la sous-région contre 176 000 au mois d'août avant la présidentielle. Après trois mois de présidence IBK, seule une petite minorité de réfugiés (près de 5 pour cent) est donc de retour. Il y aurait 66 000 réfugiés en Mauritanie, 50 000 au Burkina Faso et au Niger et, officiellement à peine 1 500 en Algérie. Voir « Opération Sahel. Vue d'ensemble », UNHCR, <http://data.unhcr.org>.

<sup>45</sup> Les Tamasheq « rouges » ou « peaux claires » hésitent à retourner dans des villes comme Gao et Tombouctou. Pour les besoins du commerce, certains d'entre eux envoient à leur place des Bellah, des Kel Tamasheq réputés de statut servile et généralement noirs de peau. Entretien de Crisis Group, membre de la Commission dialogue et réconciliation, Bamako, août 2013.

<sup>46</sup> Un administrateur originaire du Nord confiait ainsi les difficultés de l'administration malienne à se redéployer au-dessus d'une ligne située à 20 kilomètres du fleuve. Entretien de Crisis Group, administrateur civil malien, Bamako, avril 2013.

<sup>47</sup> Entretien de Crisis Group, membre et élu de la communauté arabe du Mali, Bamako et Gao, août 2013.

<sup>48</sup> Amnesty International estime que depuis le début de la crise en 2012, « au moins 14 civils ont été abattus illégalement par des groupes armés qui les soupçonnaient d'être des partisans du gouvernement ou d'être favorables à l'intervention de l'armée française ». Voir « Mali. Agenda pour les droits humains », op. cit., p. 33. À titre de comparaison, les chercheurs estiment à plus de 2 500 le nombre confirmé de civils tués entre 1990 et 1995 durant la rébellion touareg. Voir Baz Lecocq, *Disputed Desert*, (Leiden, 2010), p. 259.

<sup>49</sup> Voir en particulier l'enquête d'Oxfam, « Mali : reconstruire la mosaïque », octobre 2013.

<sup>50</sup> Au sujet des tensions actuelles entre communautés au Nord-Mali, l'anthropologue Charles Grémont écrit qu'« une différence notable avec les cas de figure observés dans l'histoire "précoloniale" »

compétition à laquelle les communautés se livrent pour le contrôle de ressources de plus en plus rares explique une partie de ces antagonismes. D'autres facteurs contribuent certainement à nourrir leur radicalisation. Ainsi les compétitions électorales locales se structurent fréquemment autour des appartenances communautaires.<sup>51</sup> Par ailleurs, les gouvernements précédents ont souvent instrumentalisé les antagonismes pour développer des milices à base communautaire et tenter de régler les problèmes de sécurité au Nord.<sup>52</sup> Enfin, si ces oppositions n'ont rien de naturel, elles s'articulent de plus en plus autour d'un clivage racial particulièrement inquiétant.<sup>53</sup>

Rien ne condamne pour autant nomades et sédentaires du Nord-Mali à l'opposition systématique. Leur passé commun repose autant sur des moments de conflit que sur la coopération et l'interdépendance. Par ailleurs, la fracture entre nomades et sédentaires ne doit pas masquer les nombreux autres clivages qui caractérisent le Nord du Mali.<sup>54</sup> La crise a révélé la forte prégnance d'autres antagonismes comme ceux opposant des Bérabiches et des Idnan pour le contrôle des routes commerciales sur un axe reliant Ber, au nord de Tombouctou, à In-Khalil, au nord de Tessalit sur la frontière algérienne. Loin de présenter un front commun, la société tamasheq connaît également de vives tensions internes.<sup>55</sup>

Il n'y aura pas de processus de paix abouti sans une prise en charge des grandes fractures qui opposent les sociétés du Nord entre elles, le clivage nomade/sédentaire mais également les conflits plus localisés.<sup>56</sup> L'appui aux mécanismes de réconciliation

---

apparaît cependant au niveau de l'amplitude des phénomènes. La contestation jadis très localisée, au niveau des relations interpersonnelles quasiment, semble, un siècle plus tard, mobiliser des chaînes de solidarité beaucoup plus larges [...] Cette "ethnisation" des relations de pouvoir révèle une transformation profonde des appartenances sociales et politiques ». Charles Grémont, *Les Touaregs Iwellemmedan (1647-1896)* (Paris, 2010), p. 442.

<sup>51</sup> Il faut s'interroger sur la manière dont la décentralisation peut parfois nourrir une « ethnicisation » du jeu politique local. Aujourd'hui, les chefs communautaires du Nord négocient la création de « leur région » pour défendre les intérêts de « leur communauté ». Il en va ainsi de représentants arabes qui poussent à la création de la région de Taoudeni, ou de Touareg iwellemmdan qui veulent faire de Ménaka une région afin de constituer un contrepoids à la suprématie affichée par les Kel Adagh depuis « leur » région de Kidal. Entretiens de Crisis Group, membres des communautés arabe et tamasheq, Bamako, août et septembre 2013.

<sup>52</sup> Voir par exemple Lecocq, op. cit., p. 338.

<sup>53</sup> Il y a ainsi une nette tendance à associer les Kel Tamasheq à une « race blanche ». Les historiens ont pourtant montré la grande diversité d'origine des phénotypes au sein du monde kel tamasheq. Ibid, p. 79-91.

<sup>54</sup> Ces conflits locaux expliquent d'ailleurs en partie la manière dont certaines communautés rejoignent un bord plutôt qu'un autre dans la crise de 2012-2013. Ainsi, dans la région de Gao, les tensions entre éleveurs peul et nomades dawsahak concernant les vols de bétail sont anciennes. En 2012, elles contribuent à pousser de jeunes Peul vers le MUJAO parce que ces derniers y voient une force capable de s'opposer au MNLA qu'ont rejoint des Dawsahak. Tensions communautaires et appartenance aux groupes armés, même jihadistes, entretiennent ainsi des relations étroites. Entretien de Crisis Group, responsable associatif proche des milices d'autodéfense peul, Niamey, avril 2013.

<sup>55</sup> Ainsi les oppositions armées entre Ifoghas et Imghad dans les années 1990 marquent toujours les antagonismes actuels et expliquent en partie les réticences de groupes comme le MNLA et le HCUA face à une armée malienne soupçonnée de recourir à une milice composée d'Imghad. Entretiens de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, Dakar, octobre 2013 ; membre de la communauté arabe du Mali, Bamako, septembre 2013.

<sup>56</sup> Dans un contexte marqué par un factionnalisme important des combattants, il est difficile de proposer des accords de paix qui permettent de satisfaire l'ensemble des composantes des groupes armés. La signature d'accords provoquera des scissions si certains groupes ne sont pas associés à leur négociation et estiment que leurs intérêts ou leurs factions sont insuffisamment représentés. Pour cette raison, les pourparlers inclusifs qui doivent se tenir ne doivent pas seulement constituer

devra être fourni au plus proche des communautés pour restaurer des relations de vie commune. Les autorités devront également s'assurer que, contrairement aux rencontres passées, les recommandations des forums intercommunautaires sont suivies d'effets en les reliant plus directement à des instances de prise de décisions politiques.<sup>57</sup>

Au-delà du risque terroriste et des tensions intercommunautaires, l'Etat et les notabilités locales qui lui sont liées cristallisent le ressentiment des populations, qui estiment avoir été abandonnées par l'administration au moment de l'occupation.<sup>58</sup> Les manifestations à Gao les 10 et 14 octobre ainsi que le 1<sup>er</sup> novembre, à Ansongo le 2 novembre et à Ménaka le 5 novembre signalent le mécontentement croissant de la population à l'égard d'un Etat dont elle se méfie et d'une administration locale jugée aussi inefficace et corrompue qu'avant la rébellion.<sup>59</sup> Une partie de la population s'agace aujourd'hui de l'insécurité récurrente et des pratiques de petite corruption qui refont surface. Cette insécurité gêne d'ailleurs le redémarrage des activités économiques autant que le déploiement des acteurs de l'aide et des agents de l'Etat.<sup>60</sup>

Les populations, en particulier les jeunes, manifestent également contre une situation socioéconomique particulièrement difficile. Elles reprochent au gouvernement de renouer avec les mêmes intermédiaires locaux qui prévalaient sous les régimes précédents. L'Etat peine également à pourvoir aux services de base délaissés depuis des années. C'est pourtant à travers eux qu'il pourrait retrouver sa crédibilité. L'Etat doit autant restaurer son autorité que son utilité aux yeux des populations.<sup>61</sup>

---

un face-à-face entre l'Etat et les populations du Nord mais également amener les différentes communautés du Nord à reconstruire des équilibres entre elles. Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

<sup>57</sup> En 2008, un séminaire sur le dialogue intercommunautaire au Mali, soulignait que « le Mali a développé bon nombre d'institutions de mécanismes de promotion de la culture de la paix. Les communautés [...] jouent un rôle important dans ces mécanismes. Cependant les décisions de ces communautés n'ont aucune valeur juridique ». Voir « Rapport de l'atelier n°2, Dialogue intercommunautaire sur les droits de l'homme et la promotion de la culture de la paix Mopti », 27-29 novembre 2008, p. 2.

<sup>58</sup> Entretiens de Crisis Group, membres du cadre de concertation et membre de Ganda Izo (une milice d'autodéfense principalement composée de Peul et de Songhaï), Gao, août 2013. Les populations locales ont également le sentiment que la relation à l'Etat est captée par des chefs locaux qui l'instrumentalisent à leur profit. Lors de l'ouverture des assises nationales du Nord à Bamako le 1<sup>er</sup> novembre 2013, des manifestants ont violemment protesté à Gao et Ménaka contre l'envoi d'une délégation locale qu'ils jugeaient non représentative de la région. A Gao, ils s'en sont notamment pris aux biens du maire de la ville. Voir « Mali : manifestations à Gao contre la composition de la délégation locale », AFP, 1<sup>er</sup> novembre 2013.

<sup>59</sup> Les revendications comme les sujets de mécontentement des manifestants sont d'ailleurs multiples. Le 5 novembre, à Ménaka, les manifestants se plaignent de l'insécurité sur les routes, de l'inefficacité de l'administration comme du possible cantonnement du MNLA sur un site à proximité de la ville. A Ansongo, les manifestants liés au groupe « nous pas bouger », une association de jeunes sédentaires, s'en sont pris au symbole de la (faible) présence de l'Etat en saccageant les locaux de la préfecture. « La préfecture d'Ansongo détruite par les manifestants », Alhabar.tv, 5 novembre 2013.

<sup>60</sup> Ainsi, dans la région de Gao, la plupart des sous-préfets résident dans la capitale régionale et ne rejoignent leur poste que de manière ponctuelle. Entretien de Crisis Group, membre du cadre de concertation, Gao, août 2013.

<sup>61</sup> Les plans de réhabilitation des infrastructures publiques sont bienvenus. Il faudrait cependant veiller à ce qu'ils restaurent autant les symboles de l'autorité (gouvernorats, préfectures, casernes) que les services publics concrets rendus à la population. Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

## B. *Des groupes armés toujours présents mais divisés*

L'intervention Serval n'a pas mis fin aux activités des groupes armés mais a entraîné une recomposition de l'échiquier politico-militaire au Nord du Mali. Les groupes armés qui n'ont pas embrassé ou qui ont renoncé à la lutte jihadiste ont été reconnus comme des interlocuteurs engagés dans un processus de négociation avec le gouvernement malien.<sup>62</sup> Selon les termes de l'accord de Ouagadougou, les groupes armés signataires s'engagent à cantonner leur forces et à faciliter le retour des Forces armées maliennes (FAMA).<sup>63</sup> Celles-ci sont certes revenues au Nord mais leur présence dans la région de Kidal est limitée. Des doutes subsistent quant à leurs capacités opérationnelles et leur possible désir de revanche.<sup>64</sup> Le quadrillage du territoire par l'armée est cependant faible : les contingents militaires, comme d'ailleurs les autres services de l'Etat, se concentrent dans les villes et les capitales régionales.<sup>65</sup>

Du côté des groupes armés, le cantonnement reste assez théorique.<sup>66</sup> Même s'ils se déplacent de manière plus discrète, ils restent maîtres de leur arsenal. Les frontières entre les mouvements sont également poreuses et les combattants circulent d'un groupe à l'autre en fonction des opportunités et des rapports de force. Pour autant, les mouvements armés ne doivent pas être confondus. Ils représentent des coalitions complexes aux intérêts tantôt convergents tantôt rivaux. Les tensions qui les opposent ont été importantes ces derniers mois dans les régions de Ber, In-Khalil ou

---

<sup>62</sup> Dans la suite de ce rapport, l'expression « groupes armés » désigne donc les groupes non jihadistes (MNLA, HCUA, MAA et les milices d'autodéfenses des populations sédentaires). Cela n'empêche pas certains éléments de ces formations, y compris au sein du MNLA, de défendre la cause de l'Islam politique et, pour une minorité, d'avoir des sympathies pour les groupes jihadistes qu'ils ont un temps rejoint.

<sup>63</sup> Voir « Accord préliminaire... », op. cit.

<sup>64</sup> Le souvenir du massacre d'une centaine de soldats maliens à Aguelhoc en janvier 2012 reste vif chez les militaires. Beaucoup de responsables maliens accusent les rebelles touareg d'en porter la responsabilité. Entretiens de Crisis Group, officiers maliens, Bamako, août 2013. Par ailleurs, les deux bataillons entraînés jusqu'ici par l'EUTM ont été déployés au Nord. Certains incidents les impliquant témoignent cependant d'une chaîne de commandement encore mal assurée. De manière plus inquiétante, des sources signalent la présence au sein de l'armée d'unités constituées sur des bases communautaires, notamment Imghad dans les régions de Gao et Kidal. Cette information n'est pas confirmée par la hiérarchie militaire. Entretiens de Crisis Group, membre de la communauté arabe, Bamako, septembre 2013 ; officier occidental, Bamako, août 2013.

<sup>65</sup> Lors de son retour à Kidal en juillet dernier, l'armée n'a déployé qu'une compagnie arrivée d'ailleurs sans ses armes lourdes. Le bataillon Elou, la seconde unité entraînée par l'EUTM, devait être déployé dans la région de Kidal. Ce déploiement a été retardé et le bataillon est pour l'heure mobilisé dans la région de Gao. Ce bataillon contiendrait des éléments réputés proches du colonel Gamou, un officier d'origine imghad resté fidèle au gouvernement. Leur déploiement à Kidal pourrait réveiller des antagonismes entre les Imghad de la région de Gao et les Ifoghas de la région de Kidal. Entretiens de Crisis Group, proche du colonel Gamou et membre de la Minusma déployé à Kidal, Bamako, août 2013 ; chercheur spécialiste du Nord-Mali, Dakar, septembre 2013.

<sup>66</sup> Les sites de cantonnements identifiés manquent d'infrastructure de base pour accueillir les combattants qui, par ailleurs, ignorent toujours le sort qui leur est réservé. Un peu moins de 2 000 hommes ont été enregistrés pour le cantonnement mais la plupart ne sont présents sur les sites que lorsqu'il y a des distributions, notamment de nourriture ou d'eau. Entretiens de Crisis Group, membre de la Minusma et officier français, août 2013. Dans son dernier rapport trimestriel, le Secrétaire général des Nations unies note cependant que la Minusma se mobilise sur cette question et aide actuellement le gouvernement du Mali à développer une stratégie plus complète pour le cantonnement. « Report of the Secretary-General on the situation in Mali », UNSG S/2014/1, 2 janvier 2014, p. 5.

encore Aguelhoc.<sup>67</sup> Les incidents armés sont relativement fréquents dans les villes et campements de la région de Kidal.

Le MNLA, marginalisé par les groupes jihadistes à la fin de l'année 2012, avait trouvé une nouvelle dynamique dans le sillage de l'intervention française.<sup>68</sup> Il est loin de représenter l'ensemble des communautés touareg, encore moins celles des autres communautés du Nord. Il n'est pas pour autant dénué de base sociale à Kidal mais aussi dans la région de Ménaka ou dans les camps de réfugiés. Composé de groupes d'origines diverses, le MNLA fait l'objet de tensions internes qui s'accroissent depuis l'élection du président IBK.<sup>69</sup> Il est difficile aujourd'hui de savoir qui le contrôle réellement et quelles positions il défend.<sup>70</sup> Certains dirigeants du mouvement semblent prêts à se rapprocher ou du moins à négocier à Bamako un accord permettant à l'Etat de se redéployer pleinement dans la région de Kidal. A la base cependant, de jeunes combattants et des civils s'opposent au retour d'un Etat malien honni. Ces éléments pourraient être utilisés par des membres du MNLA qui ne trouvent pas leur compte dans les liens qui se renouent avec Bamako et sont dès lors tentés par une fuite en avant armée.<sup>71</sup>

Le Haut Conseil de l'unité de l'Azawad (HCUA) est le dernier né des mouvements touareg né en mai 2013 d'une initiative d'Intallah ag Attaher, Amenokal des Kel Adagh et de deux de ses fils, Mohamed et Alghabas.<sup>72</sup> Le mouvement contrôlé par des Ifoghas regroupe principalement des éléments fidèles à la famille régnante (Kel Effele) et d'autres plus proches d'Iyad ag Ghali (Irayakan). Le HCUA a permis le recyclage progressif d'anciens membres d'Ançar Eddine désireux de réintégrer le jeu politique et passé brièvement par le Mouvement islamique de l'Azawad (MIA), créé en

---

<sup>67</sup> La région d'In-Khalil a été le théâtre d'affrontements entre des combattants du MAA et du MNLA qui se disputeraient le contrôle de routes commerciales. A Aguelhoc, les tensions sont plutôt liées aux rapports difficiles entre des combattants idnan du MNLA et des soldats imghad de l'armée malienne réputés proches du colonel Gamou. Entretien de Crisis Group, membres des communautés arabes et tamasheq du Mali, Bamako, août 2013.

<sup>68</sup> Il est aujourd'hui présent dans la région de Kidal. Il entretient également des liens assez étroits avec certains camps de réfugiés du Burkina Faso, de Mauritanie et du Niger. Entretien de Crisis Group, officier du MNLA à Kidal, Niamey, avril 2013 ; membres de la communauté arabe et kel tamasheq du Mali, Bamako, août et septembre 2013. Entretien téléphonique de Crisis Group, réfugié kel tamasheq au Burkina Faso, août 2013.

<sup>69</sup> On y trouve aussi bien des jeunes intellectuels ayant migré à l'étranger, des anciens militaires de l'armée de Kadhafi que des groupes de femmes de la région de Kidal. Alors que le mouvement a plutôt témoigné d'un attachement fort à la laïcité, il comprend également des éléments défendant une plus grande place de l'Islam dans le politique. Entretien téléphonique de Crisis Group, universitaire spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

<sup>70</sup> Voir les réactions contradictoires des responsables du MNLA suite aux incidents du 27 novembre à Kidal. « Mali : remous et tensions après la fusillade de Kidal », RFI, 30 novembre 2013.

<sup>71</sup> Ainsi fin novembre, des rumeurs ont circulé selon lesquelles le colonel Hassane ag Fagaga, ancien dirigeant rebelle et chargé de la sécurité intérieure au CTEA, aurait quitté Kidal avec ses hommes pour regagner les montagnes de l'Adagh. Certains y voient des préparatifs d'une possible reprise des hostilités avec l'armée malienne. Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste de la région de Kidal, novembre 2013.

<sup>72</sup> L'Amenokal est le titre des chefs traditionnels dans la société kel tamasheq du Mali. Pour l'organisation politique de la société kel tamasheq, voir Lecocq, op. cit. Si le MNLA et le HCUA savent ponctuellement faire front commun, ils représentent aussi des intérêts et fractions différentes du monde touareg. Ainsi, les militants idnan ou chamanamas sont plus nombreux au sein du MNLA alors que le HCUA représente plutôt les Ifoghas de la région de Kidal. Entretien de Crisis Group, ancien membre du Front patriotique de libération de l'Azawad (FPLA), Bamako, août 2013 et entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste de la région de Kidal, novembre 2013.

janvier 2013.<sup>73</sup> Une partie du HCUA paraît aujourd'hui plus disposée que le MNLA à négocier avec le nouveau pouvoir en place à Bamako si ce dernier reconnaît leur influence dans la région de Kidal.<sup>74</sup>

Le Mouvement arabe de l'Azawad (MAA) réunit de son côté différents groupes armés liés aux communautés arabes du Mali. Il regrouperait notamment les membres des anciennes milices arabes de Tombouctou et de Gao apparues à l'époque du président ATT. Il est suspecté d'abriter dans ses rangs des éléments liés aux narcotrafiquants ainsi que d'anciens sympathisants du MUJAO. Le mouvement défend également les intérêts économiques d'une partie de la communauté arabe.<sup>75</sup> Le MAA s'est initialement confronté au MNLA en particulier après l'attaque d'In-Khalil. Les vives tensions entre les deux mouvements reflètent un mélange d'animosités communautaires et de rivalités commerciales. Suite à des rencontres à Nouakchott en août 2013, les deux mouvements ont cependant entamé un rapprochement. La communauté arabe du Mali est cependant divisée et beaucoup ne se reconnaissent pas dans le MAA. Une partie de cette communauté, dont des membres ont rejoint plusieurs associations de citoyens arabes, est favorable à une alliance avec Bamako et un rejet plus explicite de l'agenda du MNLA.

Les forces patriotiques représentent de leur côté une nébuleuse de groupes d'autodéfense constitués par les populations sédentaires songhaï, des nomades peul et des groupes bellah.<sup>76</sup> Le mouvement, gêné par les divisions internes et son manque de ressources financières, est aujourd'hui le moins actif sur le plan militaire.<sup>77</sup> Il ne

---

<sup>73</sup> Le MNLA a lui aussi récupéré des éléments qui avaient un temps fréquenté les groupes jihadistes. Pour autant, après l'intervention française, le mouvement s'est engagé bien plus que d'autres dans la lutte contre AQMI. Il existe au sein du MNLA une branche laïque plus forte, en partie centrée sur des groupes de femmes, ce qui rend les relations avec les salafistes jihadistes plus problématiques. Entretien de Crisis Group, officier du MNLA, Niamey, avril 2013.

<sup>74</sup> Deux membres du HCUA, Mohamed ag Intallah et Ahmada ag Bibi, se sont portés candidats à la députation dans la région de Kidal sous l'étiquette du RPM, le parti d'IBK. Ils ont été élus dès le premier tour. Un troisième candidat proche du HCUA, Inawèlene ag Ahmed, s'est présenté à Kidal mais a été battu dès le premier tour par Ahmoudane ag Iknass, un candidat indépendant prônant la réconciliation et l'union nationale. Résultats du premier tour des élections législatives, ministère de l'Administration territoriale, novembre 2013.

<sup>75</sup> Il défendrait en particulier comme d'autres membres de la communauté arabe la création de la région de Taoudeni. Aux yeux de nombreux chefs arabes du Mali, cela permettrait à leur communauté de disposer de « sa région » et de ses « députés ». Selon la loi électorale, chaque cercle compte au moins un député quelle que soit sa population. Il est prévu de créer quatre cercles dans la région de Taoudeni, une zone faiblement peuplée mais majoritairement occupée par des populations arabe et tamasheq. Voir « Communiqué du Conseil des ministres du 14 décembre 2011 » et entretiens de Crisis Group, membres de la communauté arabe du Mali, Bamako, août 2013.

<sup>76</sup> Ces groupes sont en partie fédérés dans les Forces patriotiques de résistance (FPR), une coalition de six mouvements créés en juillet 2012 et comprenant les groupes d'autodéfense suivant : Ganda-Koy, Ganda-Izo, Front de libération nationale (FLN), Alliance des communautés de la région de Tombouctou (ACRT), Cercle de réflexion et d'action (CRA) et Force armée contre l'occupation (FACO). Le président de cette fédération est l'avocat Maître Harounah Touré, qui assure la défense du général Sanogo depuis son arrestation. « Reconquête du Nord-Mali : les forces patriotiques prennent date », *L'indicateur du renouveau*, 24 juillet 2012 et entretien de Crisis Group, dirigeant local de l'aile civile des Ganda Izo, Gao, août 2013.

<sup>77</sup> Les milices d'autodéfense ne seraient pas aussi bien financées que les mouvements arabes et tamasheq. Elles n'auraient notamment pas le soutien régulier des principaux hommes politiques songhaï dont certains sont pourtant proches de l'appareil d'Etat. Entretien de Crisis Group, membre des milices d'autodéfense songhaï, Gao, août 2013.



faut cependant pas le négliger : les groupes d'autodéfense conservent une forte capacité de mobilisation de la jeunesse dans les villes et villages de la boucle du Niger.<sup>78</sup>

### C. *Le dispositif international de sécurité face à l'enjeu de la durée*

L'opération Serval a permis de mettre fin à la conquête du Nord du Mali par des groupes jihadistes et de détruire leurs principaux sanctuaires. Elle n'entendait cependant pas traiter en profondeur les racines de l'insécurité.<sup>79</sup> L'enjeu est maintenant d'inscrire dans la durée le succès opérationnel de l'intervention française. Le dispositif militaire international se recompose à la fois pour consolider les acquis de Serval et préparer le plein retour de l'Etat dans la gestion de sa propre sécurité. D'un côté, la Minusma a pour mandat la « stabilisation de la situation dans les principales agglomérations et [la] contribution au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays ». <sup>80</sup> D'autre part, une force parallèle, essentiellement composée par la mission Serval, assure les activités de lutte contre les groupes terroristes.<sup>81</sup>

Ces deux forces militaires sont confrontées à deux risques sécuritaires majeurs. D'un côté, les attentats dans le Nord depuis fin septembre montrent que les groupes jihadistes conservent des capacités d'action et des soutiens parmi la population locale.<sup>82</sup> De l'autre, les forces doivent composer avec la présence de groupes armés non jihadistes, officiellement engagés dans un processus de dialogue avec le gouvernement mais qui en réalité s'accrochent régulièrement avec les forces de sécurité maliennes.<sup>83</sup> Dans les faits, les forces françaises et la Minusma exercent au quotidien un difficile travail d'interposition entre différents groupes qui les accusent régulièrement de partialité.

---

<sup>78</sup> Ils ont ainsi joué un rôle dans l'animation des manifestations organisées à Gao et Ansongo en novembre 2013. Voir notamment « La préfecture d'Ansongo détruite par les manifestants », Alhabar.tv, 5 novembre 2013.

<sup>79</sup> Entretien de Crisis Group, spécialiste des questions sécuritaires d'une organisation internationale, Dakar, juillet 2013.

<sup>80</sup> Pour cela, elle doit notamment « écarter les menaces et prendre activement des dispositions afin d'empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones ». Voir « Résolution 2100 du Conseil de Sécurité des Nations unies », 25 avril 2013, p. 7.

<sup>81</sup> Le cadre légal de cette intervention est défini à la fois par des accords signés avec le gouvernement malien et par la résolution 2100. Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Bamako, août 2013.

<sup>82</sup> En ce qui concerne les activités contre les groupes jihadistes, les forces Serval ont été plus actives dans les trois derniers mois de l'année 2013 que pendant l'été, période au cours de laquelle elles se sont concentrées sur la protection du processus électoral et ont moins cherché à lutter contre des groupes jihadistes devenus plus discrets. Entretien de Crisis Group, conseiller politique, Bamako, août 2013. En réponse aux attaques de septembre et d'octobre, les forces françaises ont lancé les opérations « Constrictor » (nord de Gao) à la mi-septembre, « Hydre » (Boucle du Niger) à la mi-novembre, ainsi qu'une opération au nord de Tombouctou le 10 décembre qui aurait éliminé une vingtaine de jihadistes. Voir les points de situation sur l'opération Serval par le ministère français de la Défense ([www.defense.gouv.fr/operations/mali/actualite/](http://www.defense.gouv.fr/operations/mali/actualite/)).

<sup>83</sup> Le 14 août, des échanges de tirs sont signalés à Aguelhoc entre MNLA et FAMA, avec la présence d'éléments liés au colonel Gamou. Certains voient d'ailleurs dans ces affrontements la résurgence d'un conflit local plus ancien entre Idnan et Imghad. Le 11 septembre, FAMA et MNLA s'affrontent à nouveau à proximité de Léré où le MNLA aurait établi un site de cantonnement non officiel. Le 29 septembre, des échanges de tirs ont été entendus à Kidal, deux jours après l'attaque à la grenade de la Banque malienne de solidarité. Le 8 novembre, un accrochage entre MNLA et FAMA à l'est de Ménaka provoque la mort de plusieurs combattants tamasheq. Ecowarn Daily Highlights du 12 septembre 2013 ; « Paix fragile au Mali : accrochage entre soldats maliens et combattants du MNLA », RFI, 8 novembre 2013 ; et entretiens téléphoniques de Crisis Group, membre de la communauté arabe malienne et membre de la Minusma, août et septembre 2013.

Depuis le mois de juillet, la Minusma a officiellement pris le relai de la Mission internationale de soutien au Mali (Misma).<sup>84</sup> La Minusma est présente dans les principales villes du Nord, elle organise des patrouilles le long des principaux axes et participe au processus de sécurisation des élections. Elle rencontre cependant des obstacles considérables. Elle n'a pas encore reçu les effectifs et les moyens logistiques, notamment aériens, pour assurer convenablement ses tâches.<sup>85</sup> Cela l'empêche d'avoir une présence significative dans certaines villes comme Ber ou Léré où des incidents ont été signalés à plusieurs reprises.<sup>86</sup> Certains reprochent également à la mission d'être plus présente à Bamako qu'à l'intérieur du pays.<sup>87</sup>

Les difficultés de la Minusma ne sont pas seulement imputables au manque d'effectifs. Le contexte du Nord-Mali est particulièrement sensible et pose des défis spécifiques à la force onusienne. Elle est l'objet de critiques à la fois du gouvernement et des groupes armés.<sup>88</sup> Son mandat l'exhorte à soutenir un Etat dont la légitimité est encore contestée dans une partie du Nord. La Minusma doit veiller à ne pas devenir au Nord du Mali l'auxiliaire sécuritaire d'un Etat dont la présence n'est pas acceptée par tous.<sup>89</sup> Pour cela, elle doit équilibrer les différentes composantes de son mandat : il lui faut soutenir le rétablissement de l'Etat tout en assumant son rôle de facilitation du dialogue politique et de protection des populations civiles.<sup>90</sup>

Le mandat de la Minusma comporte en effet un important volet de « protection des civils immédiatement menacés de violences physiques ». Cette composante du man-

---

<sup>84</sup> Sur la Misma, voir le rapport de Crisis Group, *Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, op. cit., p. 5.

<sup>85</sup> Au 31 octobre 2013, elle disposait de 50 pour cent de ses effectifs. Voir « Minusma. Faits et chiffres », [www.un.org](http://www.un.org). Dans son premier rapport trimestriel de 2014, le Secrétaire général des Nations unies se dit cependant confiant dans la venue prochaine de troupes et de matériel militaire en quantité suffisante pour atteindre le plein effectif de la mission. « Report of the Secretary-General », op. cit., p. 11.

<sup>86</sup> La décision récente du gouvernement hollandais d'envoyer près de 400 hommes dont des commandos et des hélicoptères d'attaque devrait cependant contribuer à muscler la composante militaire de la Minusma. « A Gao, Chinois et Néerlandais vont déployer des blindés, des drones et des hélicoptères Apache », *Ouest-France*, 1<sup>er</sup> décembre 2013. Un premier contingent de quatorze soldats hollandais est arrivé au Mali le 6 janvier 2014. « Les premiers soldats néerlandais s'envolent vers le Mali », [atlasinfo.fr](http://atlasinfo.fr), 6 janvier 2014.

<sup>87</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate occidentale, Dakar, octobre 2013 et « Incident de Kidal : le communiqué du gouvernement », page officielle Facebook de la présidence du Mali, 29 novembre 2013.

<sup>88</sup> Le gouvernement malien a critiqué la Minusma à plusieurs reprises pour son manque d'efficacité dans le travail de stabilisation à Kidal. Suite aux incidents du 28 novembre à Kidal, la présidence a vivement regretté « l'absence de mise en place, par la Minusma, d'un dispositif adéquat de sécurisation de l'aéroport et de la ville, en dépit de son information préalable ». Ibid. Inversement, les groupes armés reprochent à la Minusma de soutenir matériellement et politiquement les initiatives de dialogues intermaliens organisées par l'Etat mais de ne pas appuyer les initiatives prises par les groupes armés pour préciser leur plateforme de revendications à Ouagadougou. Entretien de Crisis Group, spécialiste de la médiation, novembre 2013.

<sup>89</sup> Comfort Ero, « Using Force to Promote Peace », article écrit pour la retraite des médiateurs africains organisée par le Centre pour le dialogue humanitaire, Zanzibar, novembre 2013.

<sup>90</sup> Le soutien logistique que la Minusma a apporté dans l'organisation des rencontres à Bamako a été salué par de nombreux observateurs. Elle s'est par contre abstenue de soutenir la rencontre de mouvements armés lors de leur projet de fusion à Ouagadougou. Certaines voix reprochent également à la Minusma, dernière arrivée dans l'arène, de vouloir centraliser l'effort de facilitation et de marginaliser un certain nombre de médiations sans doute plus modestes mais mieux enracinées localement. Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

dat est délicate à mettre en place dans le contexte actuel.<sup>91</sup> Une partie des menaces ont été et sont peut-être toujours le fait des forces gouvernementales auxquelles la Minusma est censée apporter un soutien. La mission onusienne devrait montrer plus de réactivité dans les récentes affaires de disparition ou de meurtres de civils au Nord.<sup>92</sup> Elle pourrait le faire par exemple en renforçant son département de protection des droits de l'homme, tout particulièrement dans la région de Kidal.<sup>93</sup>

Enfin, l'action de la Minusma dans la lutte antijihadiste se révèle ambiguë.<sup>94</sup> L'essentiel de cette mission incombe à la force Serval. Cependant, la Minusma ne peut rester passive face aux groupes jihadistes qui ont frappé les villes et revendiqué deux attentats meurtriers contre des Casques bleus.<sup>95</sup> Elle entend se doter de capacités de renseignements pour protéger les centres urbains autant que ses éléments. La frontière entre opération antijihadiste et activité de stabilisation est parfois ténue. En novembre 2013, la force Serval a organisé l'opération Hydre pour identifier et neutraliser des cellules jihadistes au nord de Gao. Selon des sources françaises, les forces maliennes et la Minusma ont été associées à l'opération.<sup>96</sup> De son côté, la Minusma reconnaît avoir déplacé ses troupes mais nie toute participation active à cette opération antiterroriste.<sup>97</sup> La volonté onusienne de se tenir à l'écart de la lutte contre les groupes jihadistes au Mali se heurte ainsi à la réalité opérationnelle.

#### D. *Kidal, une ville sous haute tension*

L'enlèvement puis l'assassinat des deux journalistes français de RFI le 2 novembre 2013 a attiré l'attention sur la situation particulièrement explosive qui prévaut dans la ville de Kidal. La présence continue des groupes armés touareg est le fruit des compromis que ces derniers ont établi avec la France durant la phase offensive de l'opération Serval.<sup>98</sup> Le MNLA a notamment fait de la ville son nouveau bastion alors

---

<sup>91</sup> Entretien de Crisis Group, acteur humanitaire, Bamako, août 2013.

<sup>92</sup> Voir « Agenda pour les droits humains ... », op. cit., p. 12-16. Ainsi, le 21 novembre, l'Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (AREN) a évoqué le meurtre de 24 bergers peul entre Ménaka et Ansongo par des éléments non identifiés. « AREN condamne l'exécution, en fin novembre, de bergers entre Ménaka et Ansongo », tamtaminfos.com, 4 décembre 2013. Le 24 novembre, le compte Twitter de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme Afrique (FIDH) faisait de son côté état d'un bilan de seize morts. La Minusma n'a jamais publiquement évoqué cette affaire qui s'est pourtant déroulée trois jours avant le premier tour des législatives.

<sup>93</sup> Malgré un mandat relativement ambitieux en la matière, la capacité du bureau des droits de l'homme de la Minusma apparaît encore insuffisante à la fin de l'année 2013. Au Nord, son personnel est soumis à de trop nombreuses rotations pour mener une action continue et efficace. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la Minusma, octobre 2013. De manière générale, le manque de personnel à la Minusma est plus important dans la composante civile que militaire, même si cette dernière est également sous-dotée. Entretien de Crisis Group, membre des Nations unies, New York, décembre 2013.

<sup>94</sup> La résolution 2100 soumettait d'ailleurs le déploiement initial de la Minusma à une réduction significative de la menace constituée par les groupes terroristes à l'égard des populations civiles mais aussi du personnel international. Voir « Résolution 2100... », op. cit., p. 5.

<sup>95</sup> Voir note de bas de page n°38.

<sup>96</sup> Voir « Tuer l'hydre djihadiste au Mali », *Le Monde*, 4 novembre 2013.

<sup>97</sup> Entretien de Crisis Group, fonctionnaire onusien, New York, décembre 2013.

<sup>98</sup> Dans un entretien à RFI, le président Hollande a explicitement qualifié le MNLA d'« auxiliaire de la reconquête ». Entretien avec le président Hollande à RFI, 7 décembre 2013. La France a surtout entretenu des relations étroites avec le MNLA dans la phase de reconquête du pays. Elle tend aujourd'hui à soutenir le retour des autorités légitimes même si des doutes subsistent sur leurs capacités à assurer l'ordre public et la sécurité au Nord. Alors que la France est souvent accusée d'être favorable

qu'il y était peu implanté au départ.<sup>99</sup> Plus largement, Kidal est l'un des épicentres des rébellions touareg au Mali et l'un des lieux où le souvenir de la répression militaire est le plus vif.<sup>100</sup> La ville, située dans la région la plus septentrionale du pays, est l'une des seules où les Touareg, principalement des Kel Adagh, sont majoritaires.<sup>101</sup> La société locale est cependant composite et marquée par de nombreux clivages entre communautés, générations et groupes d'intérêt.<sup>102</sup> Les rancœurs à l'égard de l'Etat sont également fortes mais tous les habitants sont loin de soutenir la cause séparatiste.<sup>103</sup>

L'accord de Ouagadougou a tenté de mettre en place un « retour de l'Etat » à Kidal avec la promesse d'un redéploiement de l'armée malienne et d'un cantonnement des groupes armés, première étape de leur désarmement. En réalité, la situation à Kidal reste très volatile.<sup>104</sup> Les témoignages recueillis par Crisis Group font état de tensions quasi-quotidiennes. Les manifestations sont fréquentes et des échanges de tir se sont produits à plusieurs reprises entre armée malienne et groupes armés touareg.<sup>105</sup> A Kidal, le cantonnement des groupes armés est théorique : « c'est l'armée malienne qui

---

à la cause touareg dans les médias maliens, son repositionnement est aujourd'hui perçu comme une trahison par des militants du MNLA. Entretien de Crisis Group, officier du MNLA, Niamey, avril 2013 ; diplomates, Bamako, août 2013 et Paris, novembre 2013.

<sup>99</sup> C'est le mouvement Ançar Eddine qui contrôle la ville en 2012.

<sup>100</sup> Lecocq, op. cit. et entretien de Crisis Group, officier du MNLA, Niamey, avril 2013.

<sup>101</sup> Il y a cependant une forte communauté songhaï et des « métis » dont les parents sont originaires du Sud du pays. Entretien de Crisis Group, membre du conseil régional de Kidal, Bamako, avril 2013 et commerçant, Gao, août 2013.

<sup>102</sup> La domination locale des Ifoghas, qui constituent par ailleurs l'ossature du HCUA, reste forte à Kidal mais ne fait pas l'unanimité. Lecocq, op. cit. et entretien de Crisis Group, membre du conseil régional de Kidal, Bamako, avril 2013. A Kidal, près de 28 pour cent des inscrits ont ainsi voté au premier tour des élections législatives. Alors que l'Aménokal des Ifoghas et le MNLA avaient appelé au boycott, les électeurs qui se sont déplacés ont massivement voté pour une liste « indépendante pour la paix et l'union nationale » conduite par Ahmoudene ag Iknass, candidat d'origine imghad, un groupe présenté comme vassal des Ifoghas. Il a recueilli plus de 60 pour cent des suffrages. Voir « Résultats du premier tour... », op. cit

<sup>103</sup> Tous ne soutiennent pas le MNLA mais, inversement, l'idée d'Azawad séduit une partie de la population qui ne veut plus rester dans le giron de l'Etat. Entretien de Crisis Group, intellectuel d'origine ifogha, Bamako, août 2013 et entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013. Ce rejet est illustré par le caillassage de trois ministres du nouveau gouvernement en visite dans la ville en septembre dernier. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la Minusma déployé à Kidal, septembre 2013.

<sup>104</sup> Pas moins de cinq forces armées sont présentes dans la ville et prétendent d'une manière ou d'une autre participer à son contrôle : forces françaises, Minusma, contingent malien, membres du MNLA et du HCUA. Ces deux derniers groupes continuent de circuler en ville et gardent le contrôle de leurs armes. De son côté l'armée malienne n'a effectué un retour discret à Kidal qu'en juillet au terme des accords de Ouagadougou.

<sup>105</sup> Des tirs ont été échangés fin septembre quand les groupes armés ont provisoirement suspendu leur participation au processus de Ouagadougou. Par ailleurs, les manifestations animées par des femmes ou des jeunes, voire des enfants, sont fréquentes à Kidal, telle celle du 14 novembre pour protester contre l'évacuation du gouvernorat et sa restitution aux autorités maliennes. Plus récemment, des manifestants ont voulu s'opposer à la visite du Premier ministre malien à Kidal le 27 novembre 2013. Ces manifestations ne concernent pas l'ensemble de la population kidaloise et des pressions seraient parfois exercées par les groupes armés pour augmenter la participation de la population. Il serait cependant erroné de voir dans ces manifestations une simple instrumentalisation de la population civile par les groupes armés. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la Minusma, octobre 2013 et chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

est cantonnée ». <sup>106</sup> De fait, cette dernière ne patrouille dans les rues de Kidal qu'accompagnée des forces de la Minusma. La présence de la Minusma et de Serval a permis d'éviter que la situation ne dégénère plus gravement. Les dérapages sont d'autant plus susceptibles de se produire que les rancœurs entre les groupes sont profondes et que les combattants des différents bords n'apparaissent pas toujours bien contrôlés.

L'assassinat des journalistes de RFI a néanmoins fragilisé la position des groupes armés, en particulier celle du MNLA. <sup>107</sup> L'armée malienne a envoyé des renforts à Kidal. <sup>108</sup> Sous la pression internationale, le MNLA a également accepté de rétrocéder les locaux du gouverneur et de la radio nationale. Des combattants du MNLA et des civils, hostiles à cette décision, se sont opposés à cette mesure en saccageant les bâtiments avant leur rétrocession le 14 novembre. <sup>109</sup> Le 27 novembre, à l'occasion d'une visite du Premier ministre à Kidal, les forces armées maliennes ont tiré sur un groupe de manifestants, faisant plusieurs blessés parmi les civils. <sup>110</sup> Suite à cet incident, le vice-président du mouvement, Djéri Maïga, a déclaré que son mouvement ne respectait plus le cessez-le-feu. Il a été désavoué quelques heures plus tard par Ambeiri ag Rhissa, membre du MNLA et du Conseil transitoire de l'Etat de l'Azawad (CTEA). <sup>111</sup>

La situation de Kidal est emblématique des tensions qui caractérisent le Nord du Mali. <sup>112</sup> Il est important d'y clarifier au plus tôt les responsabilités en matière de maintien de l'ordre. Conformément à l'accord de Ouagadougou, les groupes armés doivent réellement cantonner leurs troupes et il faut pour cela entamer le désarmement en planifiant sérieusement la réinsertion des combattants. De leur côté, les forces de sécurité maliennes doivent être en charge de l'ordre public. Dans une phase transitoire destinée à réduire les tensions, elles pourraient le faire conjointement avec la Minusma. Il convient également de remplacer, de façon progressive, les militaires par des forces de police et de gendarmerie plus appropriées au maintien de l'ordre. Plus largement, la situation de Kidal justifie qu'une suite rapide soit donnée à l'accord de Ouagadougou et que s'ouvrent de réels pourparlers inclusifs de paix.

---

<sup>106</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate, Bamako, août 2013.

<sup>107</sup> Les deux journalistes sortaient d'une rencontre avec Ambeiry ag Rhissa, l'un des dirigeants du MNLA, lorsqu'ils ont été enlevés. Le principal suspect est un trafiquant d'origine tamasheq qui aurait collaboré avec une katiba d'AQMI avant de revenir en « jihadiste repentant » à Kidal après l'intervention française. Sa réintégration aurait été facilitée par les liens familiaux qu'il entretenait avec des membres locaux du MNLA. Voir « Qui est Ag Bakabo, le suspect n°1 du meurtre des deux journalistes de RFI à Kidal ? », *Jeune Afrique*, 18 novembre 2013.

<sup>108</sup> Elle n'avait, à l'origine, déployé qu'une compagnie dépourvue de tout armement lourd. Entretien de Crisis Group, membre de la Minusma déployé à Kidal, Bamako, août 2013.

<sup>109</sup> Voir « Le MNLA évacue les locaux du gouvernement et de la Radio-télévision nationale à Kidal », RFI, 14 novembre 2013.

<sup>110</sup> Le gouvernement accuse les manifestants, manipulés par les groupes armés, d'avoir jeté des pierres et échangé des coups de feu, ce que nient les représentants du MNLA sur place qui estiment que la manifestation était pacifique. « Incident de Kidal : le communiqué du gouvernement », page officielle Facebook de la présidence malienne, 29 novembre 2013. « L'armée malienne ouvre le feu sur la population civile », *mnlamov.net*, 28 novembre 2013. La Minusma a de son côté déploré les violences et appelé à la retenue mais sans se prononcer sur les responsabilités. Voir « Communiqué de presse de la Minusma du 29 novembre 2013 », <http://minusma.unmissions.org>.

<sup>111</sup> « Mali : remous et tensions... », *op. cit.*

<sup>112</sup> Pourtant ministre de la Réconciliation nationale, Cheikh Oumar Diarra déclare de manière assez martiale que « Kidal est le nœud gordien qu'il faut trancher ». Entretien avec Cheikh Oumar Diarra, RFI et TV5-Monde, 10 novembre 2013.

---

## IV. Négocier l'avenir du Nord

---

Au terme de l'élection présidentielle, le Mali est entré dans la phase la plus sensible de l'accord de Ouagadougou. Les différents camps doivent maintenant aller au-delà du cessez-le-feu pour s'accorder sur une solution durable et un désarmement effectif des combattants au Nord du pays. Le gouvernement s'est engagé dans un programme de dialogue national à travers des conférences à Bamako et dans les régions. Mais le risque est de voir ces initiatives demeurer au stade des intentions et se substituer aux pourparlers de paix prévus par l'accord de Ouagadougou.

### A. *Le plan gouvernemental : un dialogue national pour sortir de la crise*

Le président IBK s'est emparé avec un certain volontarisme de la question de la crise au Nord du pays. Il a nommé l'un de ses proches conseillers, Cheikh Oumar Diarra, à la tête d'un ministère de la Réconciliation nationale et du Développement des régions du Nord aux compétences étendues.<sup>113</sup> Ensemble, ils ont planifié un calendrier ambitieux de rencontres destiné à lancer rapidement un dialogue national pour sortir de la crise.

Du 21 au 23 octobre 2013, le gouvernement a convoqué les états généraux de la décentralisation. Si les mouvements armés se sont abstenus de participer, plus de 600 personnes venues de l'ensemble du Mali se sont rassemblées à Bamako.<sup>114</sup> L'objectif principal de cette rencontre était de relancer la politique de décentralisation que Bamako considère comme la réponse privilégiée au sentiment de marginalisation des populations du Nord et plus largement au problème de gouvernance dans l'ensemble du pays.<sup>115</sup> Le gouvernement a lancé ensuite les assises nationales pour le développement des régions du Nord du 1<sup>er</sup> au 3 novembre. Celles-ci ont également abordé les questions de réconciliation, de décentralisation et de développement économique du Nord.<sup>116</sup> Pour parachever le retour à l'ordre institutionnel, le gouvernement a organisé les élections législatives sur l'ensemble du territoire les 24 novembre et 15 décembre

---

<sup>113</sup> Il assure notamment « la conduite du processus de dialogue national et de réconciliation nationale », « la conduite des négociations en vue de parvenir à une paix durable » et la « définition de stratégies pour le développement des régions du nord ». Voir « Décret du 24 septembre 2013 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement, Article 4 ». Le ministère, hébergé au départ dans les bureaux de la primature, manque encore de locaux et de personnel. Son secrétaire général, Zeidan ag Sidalamine, nommé le 9 octobre 2013, est un Tamasheq de la région de Gao doté d'une longue expérience des négociations entre gouvernement et mouvements armés. Il a participé à la signature du Pacte national de 1992. Entretien de Crisis Group, consultant politique malien, Bamako, août 2013.

<sup>114</sup> Les moyens logistiques de la Minusma ont notamment été mis au service de l'Etat pour convoier des participants venus du Nord ou des camps de réfugiés dans les pays voisins. Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

<sup>115</sup> Les discussions sont animées : beaucoup de participants soulignent l'insuffisant transfert de ressources réalisé par l'Etat vers les collectivités territoriales, d'autres l'insuffisant développement des compétences et des institutions. Au terme des trois jours de rencontre, l'Etat s'engage à relancer le processus de décentralisation. « Recommandations des Etats généraux de la décentralisation », document non daté.

<sup>116</sup> « Assises nationales sur le Nord. Termes de références », ministère de la Réconciliation nationale et du Développement des régions du Nord, octobre 2013.

2013. Des assises régionales sont également programmées pour poursuivre dans les régions les discussions entamées à Bamako.<sup>117</sup>

Cette démarche volontariste tranche avec la relative inertie du gouvernement intérimaire. Le président IBK a notamment exprimé sa volonté que le Mali se réapproprie le processus de dialogue et le ramène sur son territoire.<sup>118</sup> Il entend également traiter les enjeux spécifiques posés par la situation au Nord mais sans les déconnecter d'une réponse plus large aux problèmes de gouvernance et de développement qui se posent à l'échelle du pays tout entier. Les deux conférences nationales tenues à Bamako signalent une tentative intéressante d'engager des négociations qui n'enferment pas le gouvernement dans un face-à-face problématique avec les seuls groupes armés. Des organisations de la société civile, en particulier celles du Nord, ont été associées aux débats à Bamako.<sup>119</sup>

Le plan gouvernemental pose néanmoins deux grandes séries de problèmes. Certains partenaires du Mali s'inquiètent d'abord de la précipitation dans laquelle se déroulent ces rencontres.<sup>120</sup> Le Mali a déjà connu à plusieurs reprises de semblables conférences d'envergure nationales dont l'impact sur le terrain a ensuite été très faible par manque de volonté politique.<sup>121</sup> Les bilans tirés après les deux rencontres nationales donnent une inquiétante impression de déjà vu et de déjà dit.<sup>122</sup> Le gouvernement doit persua-

---

<sup>117</sup> Le forum régional de Gao s'est ainsi tenu les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2013 en présence de Sada Samaké, le ministre de la Sécurité intérieure, et de Malik Alhousseiny, ministre délégué à la Décentralisation, lui-même originaire de la région de Gao.

<sup>118</sup> Les réunions du comité de suivi et d'évaluation de l'accord de Ouagadougou se tiennent dans la capitale malienne. Les états généraux du Nord comme les assises nationales ont également lieu à Bamako. Le gouvernement a défini lui-même les termes de référence de ces réunions, n'impliquant les partenaires internationaux que pour financer ces rencontres. Le président comme son ministre des Affaires étrangères insistent sur leur volonté d'organiser les négociations au Mali et non plus à l'étranger. Entretien de Crisis Group, diplomate occidental, Dakar, octobre 2013.

<sup>119</sup> On peut citer l'exemple du COREK (Collectif des ressortissants de la région de Kidal) ou encore d'OSCA (Organisation de la société civile de l'Azawad). La présence de telles organisations présente deux avantages majeurs. D'abord, elle permet d'offrir une meilleure représentation aux populations du Nord qui ont des revendications spécifiques mais ne se reconnaissent pas nécessairement dans celles des groupes armés. Ensuite, cela permet de montrer que le recours aux armes n'est pas la seule façon d'obtenir une place à la table des négociations, une manière de rompre avec la prime habituellement accordée aux rébellions.

<sup>120</sup> Certains regrettent une certaine confusion et précipitation dans l'organisation des états généraux de la décentralisation. De nombreuses réflexions ont déjà été produites sur les limites de la décentralisation au Mali, et ces trois journées pourraient difficilement apporter une contribution décisive à ces débats. Les états généraux ont cependant eu le mérite d'encourager la société civile à préciser ses revendications. Cela s'est certes parfois fait dans la précipitation et l'approximation mais cela contribue à consolider leur rôle dans les négociations à venir. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre du COREK, octobre 2013.

<sup>121</sup> Ainsi en 2005, Bamako a abrité les états généraux de la sécurité et de la paix au Mali, qui n'ont guère contribué à prévenir la montée des mouvements armés au Nord ou à redresser l'état des forces de sécurité. En 2008, le président ATT lançait le Programme de développement décennal des régions du nord (PDDRN). En 2013, IBK lance à son tour le chantier du Programme pour le développement accéléré des régions du Nord (PDARN).

<sup>122</sup> Les synthèses de quelques pages produites à l'issue des deux grandes concertations nationales apparaissent plutôt minces et décevantes sur le fond. Voir par exemple « Recommandations des Etats généraux de la décentralisation », ministère de la Réconciliation nationale, novembre 2013. Certains les considèrent à posteriori comme des entreprises de communication permettant au pouvoir de reprendre la main sur le processus de dialogue et d'y inclure les groupes qui lui sont proches ou lui font allégeance. La critique est sans doute excessive mais non sans fondement. Entretien téléphonique de Crisis Group, expert en médiation, novembre 2013.

der ses partenaires et la population que, contrairement à ses prédécesseurs, il ira au-delà des discours et saura poser des gestes concrets.<sup>123</sup>

Par ailleurs, la volonté d'avancer rapidement sur ces dossiers a conduit le gouvernement à piloter entièrement le processus depuis Bamako. Demeuré rigide sur le calendrier, il n'a pas cherché une véritable concertation avec les groupes porteurs de revendications différentes de ses propres projets.<sup>124</sup> Le président a également étroitement balisé les discussions en affirmant dès son investiture que : « tout est négociable sauf l'autonomie et l'indépendance » et surtout en imposant la décentralisation comme principale réponse institutionnelle à la crise.<sup>125</sup> Le délai de 60 jours après la formation du gouvernement pour l'ouverture de pourparlers de paix inclusifs avec « toutes les communautés du Nord » afin de traiter de « l'organisation administrative et institutionnelle du Nord » a expiré.<sup>126</sup> On voit mal aujourd'hui comment ces discussions peuvent avoir lieu alors que les états généraux et les assises nationales ont déjà balisé des orientations largement décidées par le nouveau gouvernement.

Le président IBK et son gouvernement jouent leur rôle en impulsant un processus de dialogue national. Le risque est pourtant grand que les dirigeants maliens confisquent le processus de dialogue par un semblant de concertation. La priorité donnée à la décentralisation n'a permis jusqu'ici aucune discussion sérieuse sur d'autres options permettant de redéfinir les relations entre les régions du Nord et l'autorité centrale. Sans préjuger des choix opérés par le Mali, d'autres arrangements institutionnels comme le fédéralisme ou encore l'autonomie régionale renforcée par l'élection des gouverneurs pourraient faire l'objet de discussion. Les conférences nationales et régionales ont été un pas dans la bonne direction mais elles ne peuvent se substituer à de véritables pourparlers de paix ouverts sur les réformes envisagées et incluant toutes les communautés du Nord, y compris les groupes armés restés à l'écart de ce processus.

## B. *La poursuite des négociations avec les groupes armés*

Depuis son élection, le président IBK est déterminé à se réapproprier le processus de négociation et à le ramener de Ouagadougou à Bamako afin d'en avoir la maîtrise. La volonté de ramener le dialogue sur le territoire malien est compréhensible mais le gouvernement pourrait faire preuve de plus de flexibilité sur le choix d'une ville du

---

<sup>123</sup> Des diplomates s'inquiètent ainsi de la faiblesse des réflexions actuelles sur les raisons des échecs passés. Il regrette également que manque encore à ce jour un véritable plan d'action pour le Nord. Entretiens de Crisis Group, diplomates occidentaux, Dakar, octobre 2013.

<sup>124</sup> Ainsi la sélection par le pouvoir des personnalités en charge de représenter leurs régions aux assises nationales a provoqué des manifestations à Ménaka et à Gao début novembre. Voir « Marche de protestation à Ménaka », *Le Républicain*, 6 novembre 2013.

<sup>125</sup> Depuis son discours d'investiture du 19 septembre 2013, le président IBK l'a répété à plusieurs reprises. Ainsi en ouverture des assises nationales du Nord à Bamako le 1<sup>er</sup> novembre, il réaffirme « en dehors de l'autonomie, c'est de l'indépendance. Tout est négociable dans le cadre d'un Mali, d'un Mali indivisible ». Voir « Une nouvelle main tendue du président malien aux rebelles touareg », RFI, 1<sup>er</sup> novembre 2013. Dans un entretien donné à Alakhbar, un média mauritanien, le ministre des Affaires étrangères évoque trois lignes rouges posées par le président IBK aux groupes armés lors de la rencontre tenue à Bamako le 15 septembre : respect de l'intégrité territoriale du Mali, respect du principe de laïcité et contribution à la stabilité de la sous-région. Cette dernière ligne rouge vise à prévenir des revendications particularistes susceptibles de créer des mouvements de protestation dans les pays voisins. Entretien avec Zahabi Ould Sidi Mohamed, Alakhbarnews, <http://fr.alakhbar.info>, 9 octobre 2013.

<sup>126</sup> Voir « Accord préliminaire... », op. cit.



Nord pour de futures rencontres et de ne pas imposer son agenda de négociations.<sup>127</sup> La nouvelle équipe dirigeante joue par ailleurs des rivalités au sein des mouvements armés pour les affaiblir et associer, souvent sur une base clientéliste, les chefs de ces groupes quand ils sont jugés « récupérables ».<sup>128</sup> Cela accentue les tensions et provoque une certaine cacophonie au sein des mouvements.<sup>129</sup>

Le 26 septembre, les principaux mouvements armés ont déclaré conjointement la suspension de leur participation au processus de Ouagadougou : ils reprochaient au pouvoir de ne pas respecter les clauses de l'accord relatives aux prisonniers de guerre.<sup>130</sup> Le 5 octobre, ils réintègrent le processus après la libération de prisonniers détenus à Bamako, une concession que le président impose à son administration et en particulier aux magistrats.<sup>131</sup> Malgré ce geste, les instances du MNLA, réunies à Ouagadougou du 11 au 13 octobre, ont refusé le calendrier des négociations et des élections proposées par le gouvernement.<sup>132</sup> Les 22 et 23 octobre, le MAA a réuni à son tour ses

---

<sup>127</sup> Certains chefs de groupes armés se refusent à aller discuter à Bamako, symbole de l'autorité du Sud. La scission qui se crée entre ceux qui acceptent et ceux qui s'y refusent avive les tensions internes et les méfiances. Elle prive aussi les négociations des interlocuteurs les plus influents des mouvements armés qui sont précisément ceux qui se refusent encore au déplacement. Entretien téléphonique de Crisis Group, expert technique présent lors des réunions des groupes armés à Ouagadougou, novembre 2013.

<sup>128</sup> Certains conseillers politiques maliens estiment qu'il faut « récupérer ceux qui, parmi le HCUA et le MNLA, sont récupérables ». Entretien de Crisis Group, directeur de projet à Kidal, Bamako, août 2013. D'autres déplorent néanmoins que cela se fasse sur une base clientéliste et par la captation de rentes individuelles offertes par l'autorité centrale aux élites du Nord qui acceptent le compromis. Entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord du Mali, novembre 2013.

<sup>129</sup> A la mi-septembre, le président IBK a organisé une première rencontre de pré-concertation à Bamako avec des représentants des groupes armés. Les délégués présents ont cependant été accusés d'entamer des négociations directes sans mandat de leur organisation. Le vice-président du MNLA, Mohamed Djéri Maïga, a alors des mots durs à l'encontre de Bilal ag Cherif, le président du mouvement, accusé de brader l'Azawad en soutenant Mohamed ag Ibrahim Assaleh, le représentant du MNLA au sein du comité de suivi et d'évaluation. Voir « Bilal ag Achérif fuit ses responsabilités », *toumastpress.com*, 20 septembre 2013. De son côté, Ould Ghalem, responsable de l'aile militaire du MAA, désavoue l'initiative prise par les chefs arabes présents à Bamako. Il dénonce la marginalisation d'Ould Siddat, secrétaire général adjoint du mouvement, qui a fait le déplacement à Bamako mais a été empêché de se joindre aux négociations. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la communauté arabe malienne, Dakar, octobre 2013.

<sup>130</sup> Déclaration conjointe de Mossa ag Attaher (MNLA), Boubacar Taleb (MAA) et Ahmada ag Bibi (HCUA), *siwel.info*, 27 septembre 2013.

<sup>131</sup> Entretiens de Crisis Group, magistrat malien, Bamako, août et octobre 2013 et « Libération de 23 criminels du MNLA : Daniel Tessougue va-t-il démissionner ? », *L'indicateur du renouveau*, 4 octobre 2013. Malgré les protestations du procureur général de la République, la décision d'IBK de libérer ces prisonniers est conforme aux engagements pris par le gouvernement transitoire lors de la signature de l'accord de Ouagadougou. Pour les tensions entre justice et réconciliation au Mali, voir également le chapitre 5 de ce rapport et particulièrement sa section D.

<sup>132</sup> Le mouvement revoit son organigramme interne et remplace notamment les délégués qui siègent au comité de suivi et d'évaluation des accords de Ouagadougou accusés en interne de complaisance à l'égard de Bamako. Mohamed Djéri Maïga remplace ainsi Mohamed ag Ibrahim Assaleh. Ce dernier annonce dès le 19 octobre qu'il suspend ses activités au sein du MNLA. Par ailleurs, un membre du MNLA désireux de se présenter à la députation de Kidal aurait été découragé par les instances du mouvement. Le MNLA n'a présenté aucun candidat aux élections législatives de fin 2013. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre du COREK, octobre 2013.

instances à Ouagadougou. Des remaniements de l'organigramme soulignent là aussi de fortes tensions internes.<sup>133</sup> Le MAA rejette lui aussi le calendrier gouvernemental.<sup>134</sup>

Le HCUA entretient de son côté une attitude plus ambiguë à l'égard du nouveau pouvoir. Fin octobre, le RPM investit officiellement la candidature de trois membres du HCUA pour les élections législatives de fin novembre.<sup>135</sup> Le 29 octobre, la justice malienne officialise l'annulation des mandats d'arrêt à l'encontre de quatre chefs touareg, dont deux sont candidats du HCUA pour le RPM.<sup>136</sup> D'un autre côté, le président du mouvement, Alghabas ag Intalla, député de Kidal, ne s'est pas porté candidat aux législatives et le mouvement est toujours favorable à une autonomie de l'Azawad. Début novembre, alors que le gouvernement organise les assises du Nord, le HCUA, le MNLA et le MAA décident de fusionner leur organisation après consultation de la base dans un délai de 45 jours.<sup>137</sup> La décision, destinée à renforcer les mouvements armés face à Bamako, divise pourtant les militants, en particulier ceux du MNLA qui semblent sur le point de rupture.<sup>138</sup> Au début de l'année 2014, la fusion des mouvements n'est cependant toujours pas effective.

Pour l'heure, la situation paraît bloquée : le délai de 60 jours au terme duquel le gouvernement devait organiser des pourparlers de paix inclusifs a expiré depuis début novembre. Le comité de suivi et d'évaluation des accords de Ouagadougou ne s'est

---

<sup>133</sup> Le secrétaire général adjoint, Ould Sidatt, annonce qu'il remplace Mohamed Ould Sidi Mohamed, fondateur du mouvement démis de ses fonctions. Voir « Les contradictions du mouvement arabe de l'Azawad divisé », Faszine.com, 24 octobre 2013 et entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la communauté arabe du Mali, octobre 2013.

<sup>134</sup> Alors que le MAA refuse depuis Ouagadougou le calendrier proposé par le gouvernement, d'autres chefs arabes comme Mohamed Ould Mataly, candidat du RPM aux élections législatives dans le cercle de Bourem, sont présents aux assises nationales du Nord au titre du MAA. « Assises pour la réconciliation : les Maliens veulent se donner les moyens de la paix », RFI, 2 novembre 2013.

<sup>135</sup> Les deux élus RPM par ailleurs membres du HCUA sont Mohamed ag Intallah et Ahmada ag Bibi. Le premier est le fils aîné de l'Aménokal des Kel Adagh, ancien député de l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA) de Tin Essako, candidat sous l'étiquette du RPM en 2013 et réputé proche du MNLA en 2012. Le second député élu, Ahmada ag Bibi, est également député sortant d'Abeibara, ancien porte-parole de la rébellion du « mouvement du 23 mai » et négociateur pour Ançar Eddine à Alger en 2012. Le troisième candidat du HCUA investi par le RPM, Inawelène ag Ahmed, un ancien douanier que certaines sources présentent comme un proche d'Iyad ag Ghali, a été battu dès le premier tour des élections à Kidal. Entretien téléphonique de Crisis Group, membre du COREK, novembre 2013.

<sup>136</sup> Il s'agit de trois membres du HCUA (Alghabas et Mohamed ag Intallah, Ahmada ag Bibi) et d'un membre du MNLA (Mohamed ag Ibrahim Assaleh). Cette décision a été imposée par le pouvoir politique à de hauts magistrats maliens qui y étaient extrêmement hostiles. « Le procureur général Daniel Tessougé exaspéré après la libération des prisonniers MNLA à Bamako », *L'indépendant*, 27 septembre 2013 et entretiens de Crisis Group, hauts magistrats maliens, Bamako, août et septembre 2013.

<sup>137</sup> Des tentatives de rapprochement ont déjà lieu en août lors de rencontres entre les mouvements armés à Nouakchott. Ces rencontres débouchent sur une première déclaration commune qui souligne l'attachement des mouvements armés à l'idée d'Azawad. La rencontre permet également de désamorcer la montée de fortes tensions entre certaines communautés arabes et tamasheq du Nord-Mali. Entretien de Crisis Group, représentant de la communauté arabe, Bamako, août 2013 et entretien téléphonique de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

<sup>138</sup> Certains groupes sont très attachés à défendre l'union, d'autres la rejettent. Même s'ils ne se retrouvent pas forcément tous sur la même ligne, les groupes idnan sont les plus hostiles à la fusion dans laquelle certains voient à la fois une perte d'influence de leur groupe et une trahison des idéaux de la rébellion. A l'inverse, les Ifoghas y sont plus généralement favorables en partie parce qu'ils espèrent former un groupe plus cohérent, placé sous leur direction et défendant leur vision de l'ordre local. Entretien téléphonique de Crisis Group, universitaire spécialiste du Nord-Mali, novembre 2013.

plus réuni depuis le mois d'octobre.<sup>139</sup> Le président IBK affiche dorénavant une fermeté qui contraste avec le souci d'ouverture qu'il montrait en septembre. En marge du sommet France-Afrique à Paris début décembre 2013, IBK a fait savoir son agacement face aux pressions extérieures qui veulent l'obliger au dialogue avec les groupes armés.<sup>140</sup> Certains anticipaient une détente après des élections législatives favorables au président. En visite à Kayes, ce dernier a cependant maintenu un ton très dur à l'égard des groupes armés.<sup>141</sup>

Le gouvernement veut éviter de revenir à une situation de dialogue le replaçant en face-à-face officiel avec les groupes armés comme à Ouagadougou. Il entend plutôt mener le dialogue selon ses propres termes à travers les conférences nationales et régionales. Parallèlement, des liens sont rétablis avec une partie des élites touareg du Nord mais sur une base essentiellement clientéliste et à travers des contacts informels qui contournent les cadres mis en place après l'accord de Ouagadougou.<sup>142</sup> On renoue avec le mode de gouvernance du Nord qui prévalait dans les régimes précédents. Cela peut contribuer à pacifier le Nord dans le court terme mais ne sera pas d'un grand secours pour s'attaquer aux racines plus profondes de la crise au Nord. Comme par le passé, il n'est pas exclu que certains se sentent lésés par la politique de Bamako et reprennent les armes.<sup>143</sup> Pour rompre avec le cycle des rébellions, il faut renouer avec l'accord de Ouagadougou et engager de véritables pourparlers de paix incluant le plus grand nombre de communautés, y compris les groupes ayant accepté le désarmement.

---

<sup>139</sup> Ces réunions achoppent notamment sur la question du désarmement et du devenir des hommes en armes. Entretien téléphonique de Crisis Group, conseiller politique occidental, décembre 2013.

<sup>140</sup> Entretien avec le président Ibrahim Boubacar Keïta, *Le Monde*, 4 décembre 2013.

<sup>141</sup> Voir « IBK à Gouna (Kayes) : je ne négocierai plus avec les groupes armés », *Les échos*, 19 décembre 2013. Le président malien souffle cependant le chaud et le froid. Lors de la cérémonie de présentation des vœux pour l'année 2014, il déclare en effet « je ne veux que la paix, rien que la paix [...] dans toutes les communautés du Mali » et lance un appel aux groupes rebelles pour un strict respect des dispositions de l'accord de Ouagadougou. Extrait du discours de présentation des vœux du président IBK, RFI, 31 décembre 2013.

<sup>142</sup> Comme par le passé, les membres les plus influents de la fraction ifoghas, à l'instar d'Ahmada ag Bibi ou de Mohamed ag Intallah, sont reconnus comme les garants de la sécurité et de l'ordre local. On renoue avec un mode de gouvernance de la région de Kidal qui a prévalu de nombreuses années mais a été remis en cause pendant le second mandat du président ATT. Ce dernier avait en effet choisi de s'appuyer sur d'autres groupes. En 2005, il nomme des non Ifoghas à de hautes fonctions dans la région et notamment le colonel Gamou, qui devient chef de la première région militaire et Alhamadou ag Ilyène qui se voit attribuer le poste de gouverneur de Kidal. Entretiens de Crisis Group, membre du conseil régional de Kidal, Bamako, avril 2013 ; diplomate malien, Niamey, avril 2013 et ancien directeur de projet à Kidal, Bamako, août 2013.

<sup>143</sup> Certains groupes comme les Idnan, qui constituent une part importante des combattants MNLA, semblent marginalisés par la recomposition des alliances actuelles. Ils comptent sans doute parmi les éléments les plus hostiles au rétablissement de relations avec l'autorité centrale, du moins dans leur forme actuelle. La branche militaire du MNLA est de manière plus générale celle qui retire pour le moment le moins de bénéfices du retour progressif de l'autorité centrale à Kidal. Cela pourrait néanmoins évoluer en fonction des discussions sur le désarmement et la réintégration des combattants. Certains de ces derniers arrivés au Mali fin 2011 sont depuis retournés offrir leur service dans le Sud libyen. D'autres sont toujours dans la région et comptent parmi eux d'anciens chefs du Mouvement du 23 mai comme le colonel Hassan ag Fagaga. Entretiens de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, Dakar, septembre 2013 et expert en questions sécuritaires sur la zone sahélo-saharienne, Paris, novembre 2013.

## V. Réforme de l'Etat et réconciliation nationale : une occasion à ne pas manquer

Le traitement prioritaire de la question du Nord ne doit pas éclipser la nécessité d'apporter des réformes d'ensemble aux graves problèmes de gouvernance au cœur de la crise. De fait, l'ensemble du territoire malien, et non la seule partie septentrionale, a besoin de bénéficier d'une meilleure présence de l'Etat et d'un nouveau dynamisme économique. On peut comprendre que la fragilité actuelle du pays conduise à privilégier d'abord une politique de stabilisation. Celle-ci ne doit cependant pas favoriser le retour aux anciennes pratiques de corruption et de mauvaise gouvernance. La nouvelle équipe dirigeante affiche un discours volontariste sur la réforme de l'Etat mais elle doit maintenant aller au-delà des annonces et poser des actes concrets. De leur côté, plutôt que d'exiger une refonte brutale dans un pays où tout semble devoir être mis en chantier, les partenaires du Mali doivent aider le gouvernement à sérier les priorités et échelonner les décisions. L'occasion de réformer l'Etat en profondeur a rarement été aussi forte et il serait dommage de la laisser passer.

### A. *Décentraliser et ramener les services publics au plus près des citoyens*

La décentralisation constitue aujourd'hui la réponse privilégiée par le gouvernement et ses partenaires non seulement pour répondre au sentiment de marginalisation du Nord mais également pour engager une réforme plus large de la gouvernance.<sup>144</sup> Les états généraux d'octobre ont dressé le bilan des politiques de décentralisation engagées depuis 1999. Ils pointent notamment l'insuffisant transfert des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales, la nécessité de développer l'échelon régional et de réévaluer le rôle des autorités traditionnelles notamment en matière de dialogue et de réconciliation.

La décentralisation devra cependant être appliquée avec prudence. La dévotion de compétences et de ressources aux collectivités territoriales accentue souvent l'âpreté des luttes pour l'accès au pouvoir local. Or, les communautés n'ont pas toujours développé l'expérience ou les moyens d'une pacification de la compétition électorale. La décentralisation génère parfois une radicalisation des revendications communautaires et des tensions violentes autour des découpages territoriaux.<sup>145</sup> Elle reste un outil intéressant mais sa capacité à soulager les tensions intercommunautaires au Nord doit être pensée avec beaucoup de prudence.

Derrière la question de la décentralisation, l'enjeu essentiel est celui des services et des ressources que l'Etat fournit aux communautés. Après la crise au Nord, l'Etat devrait donner la priorité à la remise en route des services sociaux de base, notamment

---

<sup>144</sup> En ouverture des états généraux, le président IBK a déclaré qu'il voyait dans la décentralisation une manière d'« apporter des réponses définitives aux frustrations qui alimentent l'irréductibilité de nos frères touareg ». Voir « Etats généraux de la décentralisation au Mali: IBK veut répondre aux "frustrations des Touaregs" », RFI, 22 octobre 2013.

<sup>145</sup> Charles Grémont montre ainsi comment à la fin des années 1990, les politiques de décentralisation durcissent les rivalités territoriales dans les sociétés touareg du Nord-Mali. Charles Grémont, « Villages and crossroads. Changing Territorialities among the Tuareg of Northern Mali », in James McDougall & Judith Scheele, *Saharan Frontiers* (Bloomington, 2012). L'ancien chef militaire touareg, Ibrahim ag Bahanga, a commencé sa carrière de rebelle à la fin des années 1990 en instrumentalisant un conflit autour des délimitations des frontières entre des communes situées entre les régions de Gao et de Kidal. Entretien de Crisis Group, chercheur spécialiste du Nord-Mali, Dakar, septembre 2013.

sur le plan scolaire et sanitaire.<sup>146</sup> Malgré les déclarations, la présence de l'Etat dans le Nord est toujours modeste. Elle est trop souvent associée à la figure du militaire ou du gendarme et pas assez à celle de l'infirmier ou de l'instituteur. Il ne s'agit pas simplement de déployer des moyens et du personnel mais également de restaurer la confiance de la population dans les représentants de l'Etat et les services publics.<sup>147</sup>

### B. *Rompre avec l'impunité en matière de lutte contre la corruption*

Lors de son discours d'investiture du 4 septembre 2013, le président IBK a déclaré que « nul ne va plus s'enrichir de manière illicite sur le dos du peuple malien ». <sup>148</sup> Son propos fait alors écho aux avertissements lancés par les partenaires du Mali réunis le 15 mai 2013 à Bruxelles lors de la conférence des donateurs : l'aide internationale ne saurait reprendre sans une réforme profonde de la gouvernance et une lutte décisive contre les pratiques de corruption et de détournement qui gangrènent le pays.<sup>149</sup> Ces discours ne sont pas nouveaux. Ni les dirigeants maliens ni leurs partenaires ne découvrent maintenant l'état calamiteux de la gestion des fonds publics au Mali. Depuis plusieurs années, les rapports du vérificateur général de la République pointent publiquement les dysfonctionnements de l'administration.<sup>150</sup> Il reste à savoir dans quelle mesure le nouveau président est déterminé à passer du diagnostic connu à l'action efficace.<sup>151</sup>

La solution ne passe pas tant par le développement de nouvelles institutions que par l'application réelle des mécanismes existants, qui ont été paralysés par le manque de volonté politique et la forte impunité qui entourent la corruption. L'impulsion doit

---

<sup>146</sup> Les groupes jihadistes avaient eux aussi compris l'intérêt de pourvoir aux besoins essentiels dans les villes occupées. Ainsi, à Gao, un humanitaire resté dans la zone témoin : « sous les islamistes, il n'y a eu aucun incident pour les humanitaires ; ils avaient une capacité de sécurité extraordinaire. Plus de vol de bétail, plus d'injustice [...] Les islamistes étaient furieux contre les riches, ils prenaient parti avec les pauvres ». Et d'avertir contre ce qui pourrait se passer si l'Etat ne se préoccupe pas de ces questions : « Si les vols reprennent et qu'il n'y a pas de justice, les populations vont se poser la question. Les populations locales en parlent sur les radios locales : les islamistes ont donné la sécurité ». Entretien de Crisis Group, Gao, août 2013.

<sup>147</sup> Ainsi, dans certaines localités du Nord, ce ne sont pas seulement les sous-préfets qui ne peuvent rejoindre leur poste sans la présence de l'armée mais également des personnels du service de santé nommés par Bamako et dont la légitimité est contestée. Entretien de Crisis Group, responsable humanitaire dont l'organisation est présente au Nord-Mali, Dakar, novembre 2013.

<sup>148</sup> Discours d'investiture du président IBK, [www.youtube.com/watch?v=A3yaA2FihYs](http://www.youtube.com/watch?v=A3yaA2FihYs).

<sup>149</sup> Conclusions des coprésidences, Conférence internationale des donateurs « Ensemble pour le renouveau du Mali », Bruxelles, 15 mai 2013, <http://donor-conference-mali.eu>.

<sup>150</sup> Voir par exemple les conclusions du rapport annuel 2009 du vérificateur général qui estime que l'Etat a perdu près de 112,37 milliards de francs CFA (environ 171,3 millions d'euros) sur 22 structures examinées. Dans le rapport 2011, il écrit que « l'Etat est purement et simplement dépouillé et détourné ». « Rapport annuel du vérificateur général 2009 et 2011 », [www.bvg-mali.org](http://www.bvg-mali.org). Le vérificateur général, qui existe au Mali depuis 2003, a pour mission première « d'évaluer les politiques publiques à travers un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics et en particulier des programmes et projets de développement ». Extrait de la loi du 25 août 2003 instituant le vérificateur général. Ses attributions ont été modifiées par la loi du 8 février 2012, qui a étendu son champ d'activités mais rallongé la procédure de saisie judiciaire des dossiers. Entretien de Crisis Group, ancien membre du bureau du vérificateur général, Bamako, avril 2013.

<sup>151</sup> Le 27 décembre 2013, la garde à vue du président-directeur général du PMU-Mali, dont la gestion a été mise en cause par le dernier rapport du vérificateur général de la République, est un signe de la volonté du pouvoir de passer aux actes dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance. Il faut encore que ces efforts se prolongent dans la durée.

venir du sommet de l'Etat. Le pouvoir doit laisser libre cours à la justice.<sup>152</sup> Les objectifs doivent également être réalistes : nul n'attend que la corruption disparaisse subitement au Mali mais des premiers exemples significatifs doivent survenir rapidement. Ces exemples ne doivent d'ailleurs pas concerner les seuls adversaires du pouvoir actuel, au risque d'apparaître comme un outil trop politisé.

La responsabilité de la lutte contre la corruption n'incombe d'ailleurs pas uniquement aux autorités maliennes. Les partenaires internationaux souhaitent aujourd'hui introduire de nouveaux mécanismes pour garantir la transparence dans l'usage des fonds internationaux alloués au Mali.<sup>153</sup> Les procédures techniques qu'ils envisagent ne sont pas inutiles mais elles font l'impasse sur les responsabilités qui incombent aux bailleurs eux-mêmes dans l'affaiblissement de la gouvernance au Mali.<sup>154</sup> Le cadrage macro-économique à la base des politiques de développement a par exemple conduit à la production par les agences de développement de « récits fictionnels » sur l'état de l'économie et de la société. Ces récits facilitent le fonctionnement institutionnel de l'aide mais se révèlent souvent déconnectés de la réalité du pays et du niveau de détournement de l'aide.<sup>155</sup> Il convient de dresser un bilan sans concession des raisons qui ont poussé l'Etat comme ses partenaires à maintenir l'illusion d'un pays modèle.

---

<sup>152</sup> Pour un exemple de ces pressions, voir « Rapport annuel du vérificateur ... », op. cit. Le gouvernement a ainsi transmis à la justice les récents rapports sur la gestion des organismes publics. Entretien avec Cheikh O. Diarra, ministre de la Réconciliation nationale et du Développement des régions du Nord, TV5 Monde, 10 novembre 2013. Par ailleurs, l'audit engagé par le ministre des Mines sur les contrats passés par le gouvernement précédent est un autre signal positif. Au-delà des effets d'annonce assez habituels en début de mandat, il faut cependant que ces initiatives soient suivies d'effets dans la durée. L'ancien vérificateur général déclarait ainsi « depuis notre création, nous avons transmis bon nombre de dossiers au procureur du pôle économique. Nous n'avons eu aucun retour, que ce soit sur les montants recouverts ou sur les sanctions qui auraient été prises ». Entretien avec Sidi Sosso Diarra, *Jeune Afrique*, 28 juin 2011.

<sup>153</sup> Pascal Canfin, ministre français délégué en charge du Développement, a ainsi proposé la mise en place d'un site internet permettant aux usagers maliens de rapporter les problèmes qui apparaissent dans la réalisation des projets de développement financés par la France et lutter ainsi contre la corruption. L'initiative est intéressante mais elle sous-estime peut-être le faible accès d'une large majorité des populations du Nord aux réseaux de communication, y compris de téléphonie mobile. Voir « La France lance une opération transparence sur son aide au Mali », RFI, 25 septembre 2013.

<sup>154</sup> Les politiques d'ajustement structurel imposées dans les années 1990 ont ainsi privé l'Etat d'un cinquième de ses fonctionnaires. Elles ont contribué au vieillissement et à la démoralisation de la fonction publique. Les élites maliennes ont sans doute leur part de responsabilité dans la faillite du pays mais ils la partagent avec ceux qui ont défini et conduit les politiques de l'aide au Mali depuis la démocratisation. Pour une analyse plus approfondie sur le cas malien, voir Isaline Bergamaschi, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide », *Afrique contemporaine*, no. 223-224 (Paris, 2007), p. 219-249.

<sup>155</sup> Voir à ce sujet les analyses de Boris Samuel sur les cas mauritanien et burkinabè, mais qui s'appliquent avec beaucoup de pertinence au Mali. Boris Samuel, « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, no. 124 (Paris, 2011), p. 101-126. On déplore aujourd'hui les niveaux de corruption et de mauvaise gouvernance atteints au Mali sous le président ATT. Sous son mandat, le pays a pourtant bénéficié d'une aide américaine au titre du Millenium Challenge Account (MCA), en théorie attribuée selon des critères rigoureux qui insistent sur le respect de la bonne gouvernance. En février 2012, quelques semaines après le début des hostilités dans le Nord, le Millenium Challenge Corporation, qui gère le MCA, publie un article intitulé « Prosperity takes root in Mali ». Il témoigne du décalage assez stupéfiant entre la vision des bailleurs et la réalité sur le terrain, [www.mcc.gov](http://www.mcc.gov).

### C. *Entreprendre la réforme du secteur de la sécurité*

La crise de 2012 a mis en évidence la nécessité de repenser en profondeur les structures et les missions des forces armées au Mali.<sup>156</sup> Le problème spécifique de la sécurisation du Nord ne doit pas oblitérer l'intérêt d'engager une réforme plus générale des forces armées.<sup>157</sup> Celle-ci doit mener de front un double objectif : reconstituer un appareil sécuritaire efficace capable de remplir sa mission de protection du territoire, et garantir le caractère républicain d'une armée qui ne s'immiscerait plus dans le politique.

Après l'épisode de la junte, il est vital de reconstruire une chaîne de commandement efficace et respectée tout en travaillant à réduire les clivages internes. Il convient également de dépolitiser l'appareil sécuritaire alors que la junte a montré que les forces armées entretiennent une proximité gênante avec l'espace politique et économique. Le gouvernement pourrait ainsi repenser, sans l'interdire, l'incorporation des officiers supérieurs dans la haute administration territoriale ou les ministères.<sup>158</sup>

L'autre priorité est celle du sort des combattants des groupes armés dont certains appartenaient aux FAMA. Les autorités et en particulier les forces armées sont hostiles à tout processus d'intégration des combattants sur le modèle des précédents accords.<sup>159</sup> Cependant, plus l'incertitude dure sur cette question, plus les risques d'incidents violents grandissent. Des solutions doivent être proposées aux combattants pour éviter que leur frustration ne les amène à aggraver un niveau de banditisme déjà préoccupant ou à rejoindre des groupes plus radicaux.<sup>160</sup> Il y a certes peu d'exemples de reconversions pleinement réussies dans la sous-région mais des expériences menées en Sierra Leone ou au Niger peuvent inspirer les autorités maliennes.<sup>161</sup>

Les décisions sur le sort des combattants sont en réalité inséparables d'une vision à plus long terme du dispositif sécuritaire comme du développement économique au Nord-Mali. Tout le monde paraît s'accorder sur l'idée de forces de sécurité au recrutement spécifique et aux missions adaptées aux défis du terrain. Les questions restent cependant nombreuses : faut-il nécessairement confier la sécurité à des forces issues

---

<sup>156</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, op. cit.

<sup>157</sup> Ibid, p. 40-41.

<sup>158</sup> Le fait que la majorité des gouverneurs et préfets du Nord soient des militaires n'est peut-être pas la meilleure manière pour l'Etat de restaurer sa légitimité ni de renouer avec les populations qui se sentent délaissées ou marginalisées. Entretien de Crisis Group, administrateur civil malien, Bamako, août 2013.

<sup>159</sup> Il existe également une hostilité à l'idée de réintégrer les combattants touareg ou arabes ayant quitté les rangs au moment de la crise et plus largement, tout autre combattant irrégulier. Entretien de Crisis Group, officiers supérieurs de l'armée malienne, Bamako, août 2013. L'annulation de la réunion de novembre du comité de suivi et d'évaluation de l'accord de Ouagadougou serait en grande partie liée à des tensions entre le gouvernement et le MNLA sur la question d'unités de patrouilles mixtes. Entretien de Crisis Group, spécialiste en médiation, Paris, novembre 2013.

<sup>160</sup> Comme l'indiquait le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, Bert Koenders, les experts en programmes de démobilisation, désarmement et réintégration (DDR) de la Minusma peuvent sans doute contribuer par leur expérience. Les pistes explorées dans d'autres pays et notamment au Niger à travers des polices municipales dont les effectifs sont recrutés localement mais désarmés pourraient être reproduites au Mali. Il n'existe cependant aucun exemple facilement transposable au cas du Nord-Mali. « Rebuilding Mali's Future », conférence de Bert Koenders, International Peace Institute, New York, 18 octobre 2013.

<sup>161</sup> Voir le rapport Afrique N°208 de Crisis Group, *Niger : un autre maillon faible dans le Sahel*, 19 septembre 2013, p. 31. En Mauritanie, l'Etat a donné aux retraités des forces armées un monopole sur les compagnies privées de sécurité. Un dispositif similaire pourrait constituer une sortie honorable pour certains officiers ayant été rayés des cadres lors de la dernière rébellion. Entretien de Crisis Group, chercheur spécialiste de la Mauritanie, Dakar, décembre 2013.

des communautés locales ? Quelles possibilités de reconversion offrir aux combattants tenus à l'écart des forces de sécurité ? Comment reconstruire la confiance entre les forces de sécurité et les populations locales ? Quelles missions seront prioritaires entre lutte contre le terrorisme, le banditisme et les trafics de drogue ? Ces questions ne seront pas résolues en quelques mois mais le gouvernement et ses partenaires devraient dévoiler les pistes qu'ils comptent suivre afin de réduire l'incertitude actuelle.

La lutte contre la petite criminalité sur les axes routiers, qui freine l'activité économique et envenime les relations intercommunautaires au Nord, ne doit pas être négligée parce que les acteurs internationaux privilégient des menaces plus importantes à leurs yeux comme le terrorisme ou les narcotraffics. Certes, il existe des liens entre réseaux criminels et réseaux jihadistes mais ces derniers ne se confondent pas. On ne neutralise pas les éléments d'une katiba de la même manière que l'on démantèle un réseau de drogue ou que l'on met fin aux activités de « coupeurs de route ». Les forces de sécurité maliennes doivent se former aux différents défis sécuritaires et pas seulement à ceux qui semblent prioritaires à leurs partenaires occidentaux.<sup>162</sup>

Dans son effort de réforme, le gouvernement peut compter sur ses partenaires et notamment la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM). Instituée en janvier 2013, cette mission se concentre initialement sur la formation de quatre bataillons de combat maliens. Intégrant des conseillers militaires détachés auprès de l'état-major, EUTM évolue vers un appui à une réforme plus ambitieuse de l'outil militaire malien.<sup>163</sup> Ce projet est sans doute bienvenu mais il implique des choix douloureux si l'armée adapte réellement ses effectifs, son déploiement et ses formations à de nouvelles missions. Certains préféreraient renvoyer ces réformes à plus tard pour laisser le temps à l'Etat de restaurer son autorité sur les forces de sécurité.<sup>164</sup> D'autres soulignent qu'il faut saisir l'occasion offerte par la disponibilité des financements et la légitimité du nouveau pouvoir.<sup>165</sup>

Au-delà de l'armée, la réforme de la sécurité doit également s'étendre à d'autres corps comme la police, la garde nationale ou la gendarmerie. Cela est d'autant plus important que l'Etat devrait, pour assurer l'ordre public dans les villes du Nord, renforcer les effectifs de police plutôt que d'utiliser l'armée.<sup>166</sup> Il importe également de renforcer les efforts en matière de lutte contre la grande criminalité, notamment les trafics de drogue. Celle-ci a participé à l'affaiblissement de l'Etat en établissant des ramifications jusqu'à son sommet, mais la lutte contre le terrorisme a jusqu'à présent largement pris le dessus.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Entretien de Crisis Group, membre du cadre de concertation, Gao, août 2013 et chercheur spécialiste du Nord-Mali, Dakar, septembre 2013.

<sup>163</sup> L'ambition est d'encourager les autorités maliennes à produire un document de programmation similaire au « livre blanc de la défense » en France. Pour le moment ce projet est bien accueilli par l'état-major malien mais il risque de se compliquer à l'heure de faire des choix sur les effectifs et les carrières des militaires. Entretien de Crisis Group, officier supérieur occidental, Bamako, août 2013. Les relations entre armées malienne et française sont globalement bonnes. Elles peuvent néanmoins se détériorer du fait des sympathies que les militaires français auraient pour le MNLA aux yeux de certains membres de l'armée malienne. Entretien de Crisis Group, officiers maliens, Bamako, août 2013.

<sup>164</sup> Entretien de Crisis Group, diplomate européen, Bamako, août 2013.

<sup>165</sup> Entretien de Crisis Group, officier supérieur occidental, Bamako, août 2013.

<sup>166</sup> Des forces plus adaptées au contrôle des manifestations en milieu urbain auraient peut-être permis d'éviter les incidents du 28 novembre 2013 lors desquels l'armée a tiré sur des civils qui protestaient contre la visite du Premier ministre à Kidal.

<sup>167</sup> Entretien de Crisis Group, conseiller politique occidental, Bamako, août 2013.



Enfin, le Mali doit pleinement participer aux efforts actuels pour construire une architecture régionale de sécurité. Par le passé, le pays était perçu par certains voisins comme le maillon faible de la sécurité régionale.<sup>168</sup> Il importe désormais que le Mali participe à la relance des efforts de coopération régionale en matière de sécurité. La tâche apparaît cependant difficile : si tous s'accordent à penser que les menaces sont transfrontalières, il y a actuellement beaucoup de méfiance entre les pays concernés.<sup>169</sup> Certaines initiatives, comme le « processus de Nouakchott » soutenu par l'UA, parviennent néanmoins à réunir des représentants des services de sécurité de la sous-région et d'ailleurs.<sup>170</sup> Elles méritent d'être poursuivies et encouragées.

#### D. *Harmoniser réconciliation et justice*

Au printemps 2013, une Commission nationale de dialogue et réconciliation a été nommée conformément à la feuille de route de la transition.<sup>171</sup> Son activité a jusqu'à présent été particulièrement réduite. Son rôle dans les négociations est également contesté.<sup>172</sup> Le gouvernement actuel ne cache pas son intention de revoir la composition et les missions de cette commission. Début novembre, le ministre Diarra a d'ailleurs annoncé la création prochaine d'une nouvelle commission, nommée pour un mandat de trois ans et chargée d'établir les faits sur les crimes commis dans le Nord depuis 1963.<sup>173</sup>

Cette décision est bienvenue. Les expériences similaires menées dans la sous-région n'ont pourtant pas été très probantes. L'Etat et ses partenaires doivent notamment se garder de développer une structure budgétivore déconnectée des dynamiques locales. Les pouvoirs publics et leurs partenaires doivent également résister à la tentation d'imposer une réconciliation factice. Ils doivent engager dans la durée un dispositif d'appui permettant aux communautés elles-mêmes de définir les conditions d'un nouveau vivre ensemble. Pour cela, il est important de développer des arènes de dialogue collectif au niveau local et veiller à ce que ces instances ne soient confisquées

---

<sup>168</sup> Il était considéré par la Mauritanie ou l'Algérie comme particulièrement réticent à traiter le problème posé par la solide implantation de groupes jihadistes sur son territoire. Entretien de Crisis Group, spécialistes de la Mauritanie et de l'Algérie, décembre 2013.

<sup>169</sup> Ainsi, l'annonce faite par le Maroc de former des imams maliens et de renforcer ses liens avec Bamako inquiète l'Algérie, qui voit d'un mauvais œil l'arrivée de son rival sur une région qu'elle estime être dans sa sphère d'influence. Le Nord-Mali pourrait ainsi devenir le théâtre de la lutte indirecte entre les deux pays. Ibid.

<sup>170</sup> En mars 2013, ce « processus de Nouakchott » a rassemblé notamment des membres des services de sécurité des pays suivants : Algérie, Burkina Faso, Libye, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, mais aussi des membres du Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC). Des observateurs venus de Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et Russie ont pris part à la réunion. Cette première réunion visait à « l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité » dans la région sahélo-saharienne. Entretien de Crisis Group, conseiller politique de l'Union africaine, Bamako, août 2013 et « Sahel : pour une approche globale », travaux parlementaires du Sénat français, [senat.fr](http://senat.fr).

<sup>171</sup> Voir « Feuille de route pour la transition, cabinet du Premier ministre, République du Mali », janvier 2013.

<sup>172</sup> Le rôle de la commission est notamment contesté par les experts maliens qui négocient les accords avec les rébellions du Nord depuis les années 1990 et considèrent que les commissaires actuels empiètent sur leur domaine de compétence. Ils leur reprochent de n'avoir aucune expérience de la négociation ni connaissance technique des dossiers. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire malien originaire du Nord, Bamako, août 2013.

<sup>173</sup> Entretien avec Cheikh Oumar Diarra, op. cit. Le ministre a répété son ambition lors du conseil des ministres du 13 décembre 2013. « Compte rendu du Conseil des ministres du 13 décembre 2013 », op. cit.

par aucune communauté ou groupe.<sup>174</sup> Les sociétés du Nord et en particulier les Touareg n'ont pas seulement besoin de redéfinir leur rapport à l'Etat. Ils doivent aussi trouver une manière plus pacifique de faire face aux nombreuses fractures internes qui les caractérisent.

Un tel processus implique au préalable l'établissement et la reconnaissance des actes de violence passés qui nourrissent les rancœurs actuelles.<sup>175</sup> Ceux-ci sont restés impunis et n'ont pas fait l'objet d'une reconnaissance officielle. La décision du gouvernement d'inclure l'ensemble des faits commis depuis la première révolte touareg de 1963 est donc particulièrement bienvenue même s'il reste à définir les modalités d'application concrètes de son travail.<sup>176</sup>

Au Mali comme ailleurs, le dialogue et la réconciliation se heurtent cependant parfois au besoin de justice. Pour faciliter les négociations, des mandats d'arrêt ont ainsi été annulés en octobre, provoquant l'ire de magistrats maliens. Pour certains, cette décision est nécessaire et témoigne de la détermination de la nouvelle équipe dirigeante à mener le dialogue même au prix de décisions impopulaires. D'autres regrettent cependant une mesure sélective et peut-être liée à des enjeux électoraux.<sup>177</sup> De manière générale, l'équipe dirigeante doit éviter de promouvoir une justice du vainqueur, laquelle épargnerait ceux qui se rallient au pouvoir pour ne poursuivre en justice que ceux qui s'opposent. Dans tous les cas, les concessions nécessaires au maintien du dialogue ne doivent pas perpétuer une impunité générale qui a sa part de responsabilité dans la crise actuelle.<sup>178</sup>

---

<sup>174</sup> Il faut éviter par exemple de confier de manière exclusive les tâches de réconciliation aux autorités traditionnelles sous couvert d'une prétendue compétence de pacification. Une partie de la crise est précisément liée aux conflits générationnels suscités par la captation des ressources et du pouvoir par ces autorités traditionnelles. Entretien de Crisis Group, représentant d'une ONG malienne de lutte contre l'esclavage, Bamako, août 2013.

<sup>175</sup> Voir le rapport de Crisis Group, *Mali : éviter l'escalade*, op. cit.

<sup>176</sup> Sur le modèle sud-africain, le ministre Diarra a évoqué la possibilité de mettre en place un processus d'amnistie mais seulement après un travail préalable d'établissement des faits et de la vérité. Entretien avec Cheikh Oumar Diarra, op. cit.

<sup>177</sup> La mesure a notamment concerné deux candidats à la députation, Mohamed ag Intallah et Ahmada ag Bibi, élus peu après dès le premier tour des législatives. « Mali : levée des mandats d'arrêt contre quatre responsables touareg », RFI, 27 octobre 2013.

<sup>178</sup> Il est ainsi regrettable qu'aucun signataire de l'accord de Ouagadougou ne réclame l'application de l'article 18 qui prévoit la création d'une commission d'enquête internationale dans les meilleurs délais. Par ailleurs, la Cour pénale internationale (CPI) s'est saisie de la crise malienne en janvier 2012. Lors d'une visite au Mali en octobre 2013, la procureure générale a cependant reconnu que dix mois après s'être saisie du cas malien, ses équipes n'avaient toujours pas identifié de suspect. Voir « La CPI n'a pour l'instant identifié aucun suspect de crime de guerre », *Jeune Afrique*, 1<sup>er</sup> novembre 2013.

## VI. Conclusion

---

La nouvelle équipe dirigeante et ses partenaires sont confrontés aujourd'hui au choix fondamental de définir le type d'Etat et de nation pour le Mali de demain. Face à la complexité de la tâche et à la priorité donnée actuellement à la restauration d'une sécurité à court terme, la tentation est forte de tolérer le retour de pratiques du passé et de renvoyer à plus tard une réforme plus substantielle de la gouvernance. Le clientélisme politique et les prébendes peuvent sans doute contribuer à acheter une paix de court terme et à renouer des liens entre l'autorité centrale et une partie des élites du Nord. Certains partenaires du Mali sont tentés de tolérer ces pratiques par réalisme politique et parce qu'ils ne croient plus possible une réforme de l'Etat maintes fois annoncée. Cette réforme est pourtant la seule clé d'une stabilisation durable du pays et d'une résolution véritable de la crise.

Les dirigeants maliens doivent résolument rompre avec les pratiques passées non pas seulement dans les discours mais dans les actes. Il faut associer l'ensemble des communautés à la construction du Mali de demain, non pas simplement en favorisant leur expression publique comme cela se fait déjà mais en reliant les communautés aux mécanismes concrets de prise de décision politique. De son côté, la communauté internationale doit maintenir son effort au Mali et reconnaître sa part dans l'échec des politiques de coopération passées. Elle doit ainsi signifier aux dirigeants actuels que l'impératif de sécurité à court terme n'amènera personne à tolérer le retour aux pratiques passées de corruption et de clientélisme. Tout le monde a enfin besoin de comprendre que le redressement actuel ne s'est pas achevé avec la tenue des élections législatives mais qu'il s'inscrit nécessairement dans la longue durée.

**Dakar/Bruxelles, 10 janvier 2014**

Annexe A: Carte du Mali



## Annexe B: Liste des acronymes

---

ACRT	Alliance des communautés de la région de Tombouctou
ADEMA	Alliance pour la démocratie au Mali
AREN	Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger
ATT	Amadou Toumani Touré
AQMI	Al-Qaeda au Maghreb islamique
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMOC	Comité d'état-major opérationnel conjoint
CMFPR	Coordination des mouvements et forces patriotiques de résistance
COPA	Collectif des patriotes
COREK	Collectif des ressortissants de la région de Kidal
CPI	Cour pénale internationale
CRA	Cercle de réflexion et d'action
CTEA	Conseil transitoire de l'Etat de l'Azawad
DDR	Démobilisation, désarmement et réintégration
ESSEC	École supérieure des sciences économiques et commerciales
ETIA	Échelon tactique interarmes
EUTM	European Union Training Mission
FACO	Force armée contre l'occupation
FAMA	Forces armées maliennes
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
FLN	Front de libération nationale
FPLA	Front patriotique de libération de l'Azawad
FPR	Forces patriotiques de résistance
HCIM	Haut Conseil islamique du Mali
HCUA	Haut Conseil de l'unité de l'Azawad
IBK	Ibrahim Boubacar Keïta
MAA	Mouvement arabe de l'Azawad
MIA	Mouvement islamique de l'Azawad
Minusma	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
Misma	Mission internationale de soutien au Mali
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest
PARENA	Parti pour la renaissance nationale
PDARN	Programme pour le développement accéléré des régions du Nord
PDDRN	Programme de développement décennal des régions du Nord
OIC	Organisation de la coopération islamique
ONU	Organisation des Nations unies
ORTM	Office de la radiodiffusion télévision du Mali
OSCA	Organisation de la société civile de l'Azawad
RFI	Radio France internationale
RPM	Rassemblement pour le Mali
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
URD	Union pour la république et la démocratie