

# CAARDIS 2013

**Une crise, des défis : analyse des enjeux de la  
résolution de la crise malienne pour la CEDEAO  
et l'Etat malien**

**Windata Zongo**

email : [contact@caardis.org](mailto:contact@caardis.org)

**[WWW.CAARDIS.ORG](http://WWW.CAARDIS.ORG)**

La crise malienne dont les solutions de résolution privilégiaient l'aspect politique vient, depuis la reprise des affrontements, d'enregistrer l'intervention de l'armée française malgré le discours de non-ingérence véhiculé par les nouveaux pouvoirs publics. Cette énième entrée en scène de la France dans une crise sur le continent (en soutien à l'action des troupes des deux autres acteurs impliqués que sont les troupes maliennes et celles de la MISMA) augmente les chances d'un rétablissement rapide de l'intégrité territoriale malienne. Toutefois, il paraît évident qu'au-delà de l'option hobbesienne entreprise, elle représente un enjeu pour ses deux derniers acteurs principaux cités. Alors que la restauration du monopole de la violence légitime dans l'espace territorial malien pour le pouvoir légitime constitue toujours (malgré l'intervention de la France) une mise à l'épreuve pour la gouvernance de l'espace sous régionale ouest africaine CEDEAO dans sa posture de garant de la sécurité dans l'espace, les périodes post-crise constitueront elles, le défi des pouvoirs publics maliens. Ceux-ci auront la lourde tâche de reconstituer l'Etat Nation dans un pays qui, depuis les indépendances, fait face à des mouvements irrédentistes d'une partie de sa population.

### **L'échec de l'option politique de résolution :**

Cette énième crise<sup>1</sup> qui débute le 17 janvier 2012 lorsque le mouvement irrédentiste politico-militaire, le MNLA<sup>2</sup> attaqua des camps de l'armée régulière dans le Nord du Pays, deviendra au fil des semaines une préoccupation de la communauté internationale. Profitant de cette aubaine, des mouvements islamistes dormants subsidiaires d'Al-Qaïda (AQMI, MUJAO<sup>3</sup>) entreront en scène dans les zones rebelles mais avec d'autres objectifs : instaurer la charia d'abord dans les territoires conquis, puis plus tard sur tout le territoire malien. Suite à ces

<sup>1</sup> : Les revendications des mouvements irrédentistes de la région de l'Azawad ont déjà occasionné plusieurs crises entre l'Etat et ces mouvements depuis les indépendances. Cette nouvelle crise constitue donc une illustration d'un problème qui demeure depuis cette période.

<sup>2</sup> : Le Mouvement National de Libération de l'Azawad est une fusion de groupuscules politiques et militaires existant depuis 1958 avec une revendication principale : l'autonomie de l'Azawad, zone désertique qui comprend les régions de Tombouctou, Kidal et Gao

<sup>3</sup> : Ces mouvements ont des objectifs d'ordre idéologique : instaurer la charia dans le territoire malien

attaques, le territoire malien offrira une configuration de deux espaces géopolitiques dichotomiques avec toute la région de l'Azawad sous contrôle des rebelles du MNLA et des mouvements islamistes, et la partie Sud du pays contrôlée par l'Etat légitime ainsi que la montre le schéma ci-dessous :



Avec une telle particularité, parvenir à une issue politique à cette crise s'avérait déjà délicat dans la mesure où d'une part des négociations étaient entreprises avec le mouvement rebelle du MNLA tandis que d'autre part, l'option militaire était envisagée contre les mouvements islamistes. Toutefois, cette difficulté n'était pas le seul obstacle à franchir. A elle s'est ajoutée la situation de fragilité constatée au sein du pouvoir légal rationnel malien (coup d'Etat, insubordination d'une partie de l'armée, existence de trois sphères concurrentes de décision aux volontés divergentes à la tête de l'Etat, ce qui s'est traduit en termes d'actions publiques par un manque de cohésion et même parfois une subversion). Cette situation confuse à la laquelle il faut ajouter un travail de sape de la part de certains acteurs (militaires récusant

l'option politique de résolution de la crise) auront sans doute entraîné l'agacement des mouvements irrédentistes qui décidèrent de la reprise des combats.

### **Rétablir l'ordre territorial :**

La progression fulgurante des groupes islamistes et l'incapacité manifeste des forces armées maliennes à reconquérir le territoire et d'y assurer la sécurité des populations (troupes mal équipées et surtout démotivées à la majorité) additionné à l'inaction de la CEDEAO ont donc entraîné un devoir de réaction de la part de la communauté internationale face à un problème relevant de la sécurité internationale. En effet, il était à craindre des risques réels d'expansion de l'islamisme grâce à une connexion entre ces groupes et boko haram, ainsi qu'une extension du réseau Al-Qaïda. Mustapha Stambouli qui corrobore dans son article cet impératif de la sécurité sous régionale abonde sous l'angle humain. Pour lui, stopper cette rébellion relevait d'un impératif pour la zone. Cela, afin d'éviter le scénario suivant : « *Les armes de Kadhafi sont entre les mains d'Al-Qaïda et des islamistes-djihadistes qui n'hésiteront pas à semer la terreur et imposer des règles barbares aux populations paisibles du Sahel africain.* »<sup>4</sup>

### **L'intervention française en question.**

L'appel au secours des pouvoirs publics maliens à la France face à une reprise des hostilités à laquelle ils ne s'y attendaient pas à très court terme aura ainsi fait de la France un acteur direct malgré les nouvelles résolutions des nouveaux gouvernants concernant la future relation avec l'Afrique. Celle-ci, par la voix de son nouveau président avait en effet manifesté dans le discours une position de non-ingérence dans les affaires africaines (discours de Dakar de François Hollande dans lequel il déclare ceci : « *Le temps de la Françafrique est révolu : il y a la France, il y a l'Afrique, il y a le partenariat entre la France et l'Afrique, avec des relations fondées sur le respect, la clarté et la solidarité* »<sup>5</sup>). Cette nouvelle posture fût

<sup>4</sup> : [http://www.alterinfo.net/Crise-Malienne-silence-algero-africain-inquietant-\\_a74803.html](http://www.alterinfo.net/Crise-Malienne-silence-algero-africain-inquietant-_a74803.html)

<sup>5</sup> : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/10/12/hollande-exprime-sa-grande-confiance-dans-le-senegal-et-l-afrique\\_1774886\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/10/12/hollande-exprime-sa-grande-confiance-dans-le-senegal-et-l-afrique_1774886_3212.html)

ainsi assumée au début de la crise lorsque la France décida de limiter son implication à deux domaines : le soutien logistique et l'aide diplomatique.

Dans le domaine logistique, il s'est agi d'apporter des solutions adaptées (renseignement, fourniture de matériels...) pour un déploiement ainsi qu'un renforcement des capacités des troupes à déployer.

Sur le plan diplomatique, la France a œuvré dans un premier temps à la tenue d'une réunion de haut niveau au cours de laquelle son président aura argumenté sur la nécessité pour la communauté internationale de résoudre la crise malienne afin d'endiguer une menace terroriste. Cette action sera suivie par un lobbying intense au conseil de sécurité de l'ONU, ce qui aboutira à l'adoption de la résolution 2071 comme cadre de résolution en conformité avec le principe de la diplomatie préventive : résolution pacifique, menace de la coercition... cette résolution accorde en outre une marge de manœuvre à la CEDEAO selon le traditionnel principe de subsidiarité de l'ONU. Cette dernière pouvait ainsi y assumer son rôle de garant de la sécurité sous régionale ouest africaine. Quant à la France, sa nouvelle stratégie de non-ingérence lui permettait de déconstruire son image de puissance néocoloniale toujours omniprésente sur le continent. Toutefois, ces dispositions multilatérales ainsi que la nouvelle posture affichée de la France ne constituèrent pas une circonstance favorable pour la CEDEAO qui ne put répondre aux attentes placées en elle. En effet, elle s'est non seulement heurtée à ce désordre administratif au sommet de l'Etat malien d'une part et d'autre part à des limites d'ordre logistique et financier. Ce que confirme l'analyste Philippe Leymarie. La CEDEAO selon lui, ne constitue pas en l'étape actuelle, une structure assez solide disposant de moyens solides et capable de faire face à une guerre de nature asymétrique. Cette réalité a, dès les premières heures des affrontements, toujours guidé l'organisation dans sa volonté de privilégier une résolution politique avec la médiation burkinabé : *« l'organisation sous régionale est consciente de ne pas disposer des moyens logistiques nécessités par cette guerre asymétrique dans une zone montagneuse et désertique à laquelle même les maliens du Sud sont peu accoutumés »*.<sup>6</sup> La CEDEAO fut incapable de réunir des troupes à temps pour stopper la progression des islamistes malgré le feu vert de l'ONU entraînant de ce fait l'intervention de l'ancienne puissance coloniale au nom du principe de la sécurité internationale. Jean Jacques Roche auteur d'une analyse prémonitoire sur la nature

<sup>6</sup> : Leymarie (P) ; « la guerre du sahelistan aura-t-elle lieu ? » in *le monde diplomatique*, janvier 2013, p 12

asymétrique de la guerre et le rôle futur de la France dans cette crise affirmait que la question d'une implication directe serait à prévoir malgré la nouvelle posture affichée par les nouvelles autorités françaises cela dans la mesure où le discours du nouveau président Hollande aux lendemains de son élection relevait d'une traditionnelle stratégie. Cette stratégie n'était rien d'autre qu'une perpétuation dans le champ politique de pratiques déjà vues sous la cinquième république et qui consistent à discourir sur une rupture dans la forme afin de pouvoir assurer de manière subtile une continuité dans le fond des rapports France-Afrique : « *Comme tous ses prédécesseurs, François Hollande se sent obligé d'affirmer en début de mandat sa détermination d'en finir avec les pratiques postcoloniales. Comme François Mitterrand, qui limogea fin 1982 le ministre de la coopération initialement chargé de mettre en œuvre cette rupture (Jean-Pierre Cot), François Hollande entame classiquement son mandat en posant les bases d'une nouvelle relation mais sans pour autant modifier l'objectif fondamental d'assurer la continuité de la présence française en Afrique.* »<sup>7</sup> Affirme-t-il. Quoi qu'il en soit, l'opération Serval<sup>8</sup> reçut un soutien diplomatique unanime de la part de la gouvernance régionale africaine. A la faveur de l'ouverture du conseil exécutif de l'Union Africaine, la présidente de la commission souligna l'important rôle de la France dont l'intervention répond à un impératif de sécurité dans la sous-région (que son organisation ne peut assurer).

En outre, au-delà de ce discours sécuritaire, on peut noter également que cette intervention permet deux autres situations: restaurer un Etat en faillite (incapacité d'assurer la sécurité des personnes et des biens sur le territoire national) et surtout, combler l'incapacité de la CEDEAO à assumer son rôle (si on tient compte du fait que la résolution 2071 du conseil de sécurité avait autorisé le déploiement d'une force africaine dans les 45 jours suivants le mois d'octobre pour rétablir l'ordre territorial, on ne peut donc que constater une incapacité de mobilisation malgré les multiples rencontres organisées à cet effet).

Enfin, elle reçut le soutien des populations maliennes qui, tout en dénonçant l'inaction de la CEDEAO, saluèrent l'intervention de la France.

---

7 : Jean Jacques Roche, *Mali, de l'assistance à l'engagement, les trois pièges du conflit asymétrique* : <http://www.chaos-international.org>

<sup>8</sup> : nom de l'opération française au Mali



Manifestation anti CEDEAO à Bamako

**La session de rattrapage de la CEDEAO.**



Le président de la commission de la CEDEAO Mr Kadré Désiré Ouédraogo à la réunion extraordinaire d'Abidjan.

L'un des grands faits marquants de la 9eme session ordinaire des chefs d'Etats de l'Union Africaine tenue à Accra du 1<sup>er</sup> au 3 juillet aura incontestablement été l'idée de parvenir à la création des Etats Unis d'Afrique (envisagée deux ans plus tôt au sommet de Syrte) par le principe de consolidation puis de connexion des espaces sous régionales sur le continent. A cet effet, les marges de manœuvre de ces structures (SADC, CEDEAO, CEEAC, UMA, EAC<sup>9</sup>) furent renforcées afin de créer plus tard cette interconnexion (grâce à une harmonisation des programmes pour l'union politique voulue). Elles constituent dans cette logique des organes subsidiaires en matière de sécurité sous régionale de l'Union Africaine, laquelle tient cette légitimité de la charte de l'ONU. En effet, la charte de l'ONU dans son chapitre 8 stipule ceci : *« le conseil de sécurité a et continuera d'avoir la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l'action régionale par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'organisation des nations unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du conseil, mais contribuer à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales<sup>10</sup> »*. Pour le cas de la région ouest africaine, la CEDEAO en constitue l'organe sous régionale légitime. Elle a pour rôle l'intégration économique mais aussi la sécurité sous régionale dans l'espace. A ce titre, dès les premiers temps de la crise (le coup d'Etat contre le président Toumani Touré) elle a assumé pleinement son rôle par des sanctions d'ordres financier et diplomatique (comme ce fut le cas lors de la crise en Côte d'Ivoire) contre les auteurs de coup d'Etat et contribuera au retour d'un ordre politique de compromis au Mali. De même, elle mandatera le Burkina Faso d'entamer une médiation entre les acteurs de la crise pour une résolution pacifique tout en ayant en option l'usage de la violence légitime contre les islamistes (en témoignent plusieurs réunions des chefs d'état majors des armées des pays membres pour être au rendez-vous de cette éventualité). Cette action qui illustre sa volonté de s'affirmer comme une organisation efficace fut entérinée par le conseil de sécurité de l'ONU qui adopta par la résolution 2071, le principe et les modalités à définir de l'intervention.

<sup>9</sup> : Respectivement communauté de développement de l'Afrique Australe, communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, Union Maghreb Arabe et communauté Est africaine.

<sup>10</sup> : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/47/277](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/47/277)



Suite à la reprise des combats, une autre résolution autorisant le déploiement rapide des troupes (la résolution 2085) fut votée. Cette résolution qui autorise l'option armée accorde donc une place de choix -subsidiarité oblige- à la CEDEAO dans le point 9 intitulé *déploiement de la mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine*. Ainsi, à travers cette résolution, l'ONU décide « *d'autoriser le déploiement au Mali, pour une durée initiale d'une année, de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), qui prendra toute mesure utile, dans le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme applicable et dans le respect le plus total de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'unité du Mali...* »<sup>11</sup>

La MISMA, dont les prestations sont articulées autour de trois axes (reconquête de l'intégrité territoriale du Mali, stabilisation des zones reconquises et assurer un retour de l'autorité de l'Etat dans les zones reconquises ainsi que la sécurité des personnes et des biens) sous la direction des troupes de la CEDEAO, constituait une mise à l'épreuve pour cette organisation. Elle devait y démontrer sa capacité à mener dans leurs intégralités, des actions de sécurité sous régionale dans la zone après l'occasion manquée en Côte d'Ivoire. Toutefois, les difficultés soulignées ci-dessus rencontrées par celle-ci ne lui permirent pas d'assumer ce rôle qui sera finalement confié à la France. Cet évènement constitue en fin de compte, un point négatif pour la CEDEAO dans sa prétention de gouvernance (au moins dans le discours) dans la mesure où elle illustre les réalités d'une organisation d'Etats fragiles incapables d'assumer pleinement son rôle de garant de la sécurité collective dans sa zone. Doit-on dès lors affirmer qu'on est en face d'un pari déjà perdu pour elle ?

Dans une analyse réaliste de la chronologie de la crise, Pierre Jaquemont<sup>12</sup> affirme que la décision de reprendre les hostilités de la part des islamistes ainsi que leur progression fulgurante ont contribué à surprendre la CEDEAO en pleine concertation sur la constitution des troupes de sa mission. Cette situation, nouvelle pour elle, pourrait selon lui, arriver à n'importe quelle autre organisation régionale, y compris l'Union Européenne.

<sup>11</sup> : voir résolution 2085 : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/660/68/PDF/N1266068.pdf?OpenElement>

<sup>12</sup> : Chercheur à l'IRIS et spécialiste de l'Afrique de l'Ouest. Voir <http://www.afrik.com/guerre-au-mali-pourquoi-les-troupes-de-la-cedeao-ne-sont-elles-pas-sur-le-champ-de-bataille>

De même, elle sera d'un apport considérable dans le volet suivant de la mission internationale. En effet, comme nous l'avons relevé ci-dessus, le rôle de la MISMA tourne autour de trois axes qui doivent être chacun exécutés intégralement pour un succès total de la mission. Ainsi, outre le volet reconquête du territoire indiqué dans les premiers points du chapitre 9, la mission doit également s'acquiescer des tâches suivantes :

« - *Passer progressivement à des activités de stabilisation afin d'aider les autorités maliennes à assurer la sécurité et à renforcer l'autorité de l'État au moyen de capacités appropriées;*

- *Aider les autorités maliennes à s'acquiescer de leur responsabilité première, qui est de protéger la population;*

- *Aider les autorités maliennes à créer de bonnes conditions de sécurité pour l'acheminement de l'assistance humanitaire sous la direction de civils et le rapatriement librement consenti des déplacés et des réfugiés, agissant sur demande, dans les limites de ses capacités et en étroite coordination avec les acteurs du secteur humanitaire. »<sup>13</sup>*

Cette situation supposant une très grande implication d'ordre militaire de la CEDEAO pour un succès de la mission, il paraît donc évident que l'organisation y aura un rôle important à jouer avec deux défis à relever :

**-Sur le plan militaire :** Ses troupes (de l'ordre de 7000 hommes attendus) pourront ainsi s'affirmer auprès des troupes françaises comme acteurs majeurs dans les opérations de sécurisation et de stabilisation des zones à reconquiescer au Mali (conformément au rôle que lui octroie le conseil de sécurité de l'ONU) mais également dans la zone du sahel en proie à des troubles. Les arrivées effectives des premières troupes en provenance du Burkina Faso, du Niger du Benin et bientôt de la Cote d'Ivoire confirment cela.

**-Sur le plan de la communication :** conséquence de l'action militaire, elle pourra déconstruire son image de structure inutile qui lui est prêtée. L'organisation n'ayant pas répondu présente dans les premières phases de la reprise des combats, a vu sa légitimité écornée (non seulement auprès des populations maliennes mais aussi surtout pour l'ensemble de la communauté internationale). En participant aux opérations, elle véhiculera aux

<sup>13</sup> : Résolution 2085, *op cit*, p 5.

populations maliennes et ouest-africaines, l'image d'une organisation de sécurité sous régionale volontaire et active qui se construit et se structure avec ses limites. En outre, à l'ONU, elle donnera l'image d'une organisation sous régionale capable de faire face aux impératifs de la subsidiarité. Enfin, à l'Union Africaine, elle transmet l'image d'une organisation sous régionale en capacité d'administration de l'intégration sous régionale dans l'objectif de l'union politique régionale voulue.

Si la crise constitue dans son volet résolution le principal enjeu pour la CEDEAO, les périodes post crise seront les plus déterminantes pour les pouvoirs publics maliens.

### **Consolider l'Etat-nation malien.**

Faits marquants mais ignorés ou négligés dans l'impératif de la reconquête de l'ordre territorial, des manifestations anti arabo- berbère ont été signalées à Bamako. Toutefois, même si les mouvements opportunistes (les mouvements islamistes) semblent détourner la crise malienne de sa cause initiale, il n'en demeure pas moins que celle-ci constitue une énième illustration d'une contestation de l'ordre politique qui se répète depuis les périodes de l'indépendance et qui se radicalise. En effet, le découpage territorial montre au Mali une mosaïque tribale divisée en deux groupes : le groupe subsaharien représenté par les ethnies noires et le groupe arabo berbère. Cette répartition est illustrée par le tableau ci-dessous



<sup>14</sup> : voir page 1 pour l'historique des mouvements

*une intégration de cadres des Mouvements et de personnes des populations du Nord du Mali dans les différentes instances de l'Administration publique et parapublique»<sup>15</sup>* indique le pacte national dans son point 4. La perpétuation de ces mouvements armés malgré le pacte national illustre donc les difficultés rencontrées par le pays dans la constitution de l'Etat-nation affirmée dans le discours. Dans l'optique de la reconstruction de l'Etat après la reconquête, les gouvernants maliens auront deux défis à relever pour parvenir à un Etat-nation consolidée:

**-conquérir une légitimité empirique au Nord** : le monopole de la violence légitime, le territoire, la légitimité légale-rationnelle et la population constituent les éléments fondateurs incontestables d'un Etat. Toutefois, il n'en demeure pas moins que sur le plan sociologique, celui-ci doit travailler à créer, puis exécuter (en termes de prestation de service dans la zone) le contrat social le liant aux populations. Cette forme de légitimité d'ordre empirique est ce qui permet aux populations de ressentir et d'assumer leur citoyenneté. Pour le cas Malien, on peut ainsi noter que les mouvements irrédentistes sont une illustration d'un rejet de la légitimité empirique de l'Etat par les populations du Nord cela dû à l'absence de prestations de services (ce que le pacte national dans ses résolutions avait reconnu en son point 4). Les gouvernants maliens, dans une quête de solution durable à la crise, devront de ce fait œuvrer (par prestations de service dans cette zone) à l'intégration de ces populations afin de faire naître en eux le sentiment d'appartenance à la nation malienne. Toutefois cela ne constitue pas le seul impératif.

**-réconcilier le pays** : l'Etat-nation dans sa constitution (les populations) suppose des peuples aux origines diverses ayant eu à un moment donné de l'histoire, une trajectoire commune et manifestant une volonté de s'unir autour d'idéaux communs. Dans cette configuration, les manifestations hostiles aux populations du Nord enregistrées à Bamako remettent en cause les fondements de la nation malienne. Elles illustrent un risque probant de stigmatisation d'une frange de la population malienne. Face à une telle situation, il sera du devoir des gouvernants de prêter à réconcilier ces populations par des actions publiques qui permettront d'éviter un clivage subsahariens/ arabo berbère.

<sup>15</sup> : [http://tamazgha.fr/IMG/pacte\\_national.pdf](http://tamazgha.fr/IMG/pacte_national.pdf)

D'une manière générale, on peut retenir que trois acteurs majeurs sont mobilisés dans cette crise avec des enjeux différents pour chacun : la France pour le compte de la communauté internationale, la CEDEAO pour le compte de la gouvernance africaine et l'Etat malien. Si l'enjeu sécuritaire constitue la raison de l'implication du premier, la CEDEAO y jouera la carte de la prétention de posture tandis que les pouvoirs publics maliens auront la lourde tâche de la période post conflit.