

Mali : quelle réforme du secteur de la sécurité ?

Marc-André Boisvert

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver** , PAGES 159 À 172

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0159

Date de mise en ligne : 10/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-159?!lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Mali : quelle réforme du secteur de la sécurité ?

Par **Marc-André Boisvert**

Marc-André Boisvert est post-doctorant à l'Université du Québec à Montréal. Ancien journaliste basé en Afrique, il a siégé au groupe d'experts de l'ONU pour le Comité des sanctions sur le Mali.

Les réformes du secteur de sécurité (RSS) entreprises dans plusieurs pays africains ont produit des résultats contrastés. En Guinée-Conakry, des mesures d'urgence ont suscité l'espoir, mais n'ont pas été suivies dans la durée. En Côte d'Ivoire, les effets positifs semblent plus pérennes. Au Mali, la RSS s'est embourbée par manque de volonté politique. Le double coup d'État de 2020 et 2021 vient compliquer la donne, mais la communauté internationale doit maintenir la pression sur les autorités.

politique étrangère

La crise malienne de 2012 s'est révélée protéiforme : rébellion touarègue précipitée par la chute du régime libyen, multiplication des groupes djihadistes, différents conflits intercommunautaires au centre et au nord, coup d'État en 2012, armée sous-équipée et rongée par les conflits internes, État qui, après avoir été présenté comme un modèle de démocratisation, s'est retrouvé étiqueté comme « failli »... Il ne s'agissait donc pas seulement d'une crise sécuritaire mais bien d'une crise de gouvernance sécuritaire, nécessitant une approche de *state building*.

Le Mali n'a pas seulement besoin d'armes et de munitions; aucune avancée ne sera possible sans une réforme profonde de l'architecture sécuritaire. La réforme du secteur de la sécurité (RSS) est ainsi une condition *sine qua non* du retour de l'État sur l'ensemble du territoire et du redéploiement effectif des forces de sécurité. C'est là une des priorités de la communauté internationale, qui a multiplié les efforts bilatéraux pour aider Bamako. Pourtant, dix ans après la crise de 2012, les réformes se font attendre, malgré des progrès tactiques des forces armées.

Une RSS, pour quoi faire ?

Les RSS peuvent être classées en deux grands types. Le premier modèle consiste en des opérations courtes de formation, assorties d'un soutien de la communauté internationale aux entraînements et à l'équipement du pays récipiendaire. Ici, les partenaires étrangers ne cherchent pas à modifier en profondeur des institutions : on fait le pari de l'amélioration opérationnelle et on espère que la formation des individus entraînera une réforme des institutions. Ce modèle est simpliste, mais reste utilisé dans les cas où la crise à résorber est essentiellement sécuritaire et urgente. Dans un contexte de stabilisation, ce type d'approche permet d'avoir un impact rapide.

Un second type de RSS est plus en vogue depuis le début des années 2000. Il nécessite une approche plus holistique combinant des objectifs de court, moyen et long termes pour « développer un consensus » et une « stabilisation de l'environnement sécuritaire »¹. On rentre ainsi dans une logique de *state building* avec une réforme plus profonde des institutions, incluant un renforcement du contrôle civil et de la gouvernance démocratique². Ce modèle ne peut être mis en œuvre que s'il repose sur une appropriation et une volonté politique du pays hôte³. Il souligne que la crise n'est pas seulement sécuritaire, mais nécessite une approche *whole-of-government* pour répondre au besoin d'un *nexus* sécurité, développement et gouvernance⁴. Il entraîne aussi des débats normatifs sur le degré de décentralisation des institutions, sur la protection des civils ou encore sur respect des droits de l'homme.

Les échecs d'Afghanistan et d'Irak ont jeté une ombre sur le concept de RSS. Deux critiques, déjà formulées dans ces deux pays, s'appliquent également au Mali. Tout d'abord, la communauté internationale, en dépit de ses ambitions en matière de *state building*, favorise des solutions rapides plutôt qu'un engagement sur le long terme⁵. Réformer une armée est un processus de longue haleine, surtout lorsqu'il s'agit de changer des

1. S. Detzner, « Modern Post-Conflict Security Sector Reform in Africa: Patterns of Success and Failure », *African Security Review*, vol. 26, n° 2, 2017, p 116-142.

2. P. Jackson, « Introduction: Second-Generation Security Sector Reform », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 12, n° 1, 2018, p. 1-10.

3. M. Sedra, « Adapting Security Sector Reform to Ground-level Realities: The Transition to a Second-Generation Model », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 12, n° 1, 2018, p. 48-63, disponible sur : doi.org.

4. « Whole of Government Approaches to Fragile States: A DAC Reference Document », Organisation de coopération et de développement économiques, 2006.

5. M. Caparini, « DDR and SSR Challenges in Mali », *Working paper*, n° 853, Norwegian Institute of International Affairs, 2015.

institutions ou de s'attaquer à une culture militaire. Ainsi, on se retrouve avec des manuels de RSS cherchant une recette rapide et où le succès est évalué par des indicateurs simples – donnant en outre bonne conscience aux bailleurs.

La deuxième critique pointe des diagnostics erronés, dus à un manque de connaissance sur les spécificités des armées à réformer. Plus de soixante ans après les indépendances, on compte toujours peu de spécialistes des institutions militaires africaines et les analyses produites manquent souvent de précision, en dépit d'une longue tradition de coopération technique. Les acteurs de la RSS ont peu de mémoire institutionnelle et ignorent souvent les efforts de leurs prédécesseurs⁶.

Qu'est-ce qu'une RSS qui fonctionne pour la communauté internationale ?

En l'absence de critères théoriques clairs définissant le succès en matière de RSS, mieux vaut se tourner vers la pratique. Deux cas de la sous-région éclairent ce qu'est un succès relatif selon la communauté internationale : la Guinée-Conakry et la Côte d'Ivoire.

Guinée-Conakry, 2008-2010

La RSS lancée en Guinée à la suite du coup d'État de 2008 a été perçue comme un succès par la communauté internationale. La nécessité de réformer était liée à une crise institutionnelle, la Guinée ne connaissant pas de problèmes sécuritaires autres que ceux initiés par ses propres forces armées.

Le *satisfecit* post-RSS de la communauté internationale reposait en l'espèce sur la professionnalisation des « corps habillés » et sur une transition démocratique mettant fin à 24 ans de régime militaire. Les forces armées ont été casernées, entraînant une nette diminution des rackets et abus à l'encontre des civils⁷. La police a par ailleurs été déployée pour la prise en main de la sécurité intérieure. En 2010, la création de la Force spéciale de sécurisation du processus électoral (FOSSEPEL) – une brigade mixte entre militaires et policiers ayant pour vocation de sécuriser les élections – a constitué un moment marquant. Les réformes ont entraîné une amélioration des relations civilo-militaires mais plusieurs problèmes

6. M. Sedra, « SSR and Post-Conflict Reconstruction: Armed Wing of State-building? », in P. Jackson, *SSR and Post-Conflict Reconstruction: Armed Wing of State-Building?*, Birmingham, Université de Birmingham, 2009.

7. « Republic of Guinea: Overcoming Growth and Poverty Reduction Stagnation », Banque mondiale, 2017.

institutionnels n'ont jamais été abordés, notamment l'impunité des responsables d'abus ou le rôle toujours prépondérant des militaires dans la gouvernance⁸.

Avec cette RSS, la communauté internationale a avant tout fait pression sur la junte pour qu'elle tienne ses engagements, en utilisant un mixte de menaces de sanctions et de financements conditionnés. Elle a aussi dépêché des experts avec un mandat précis. La RSS en Guinée a été perçue comme un succès pendant une décennie pour trois raisons. Premièrement,

La RSS en Guinée a été perçue comme un succès pendant une décennie

elle avait un objectif simple, consensuel et facilement évaluable : contenir une armée alors que la pression de la rue et de la communauté internationale devenait de plus en plus forte, notamment celle du *triumvirat* Union africaine, Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et Organisation des

Nations unies (ONU)⁹. La deuxième raison a trait à l'appropriation : lorsque Sékouba Konaté a pris la tête de la junte après l'attaque contre Moussa Dadis Camara, il a annoncé plusieurs décisions fortes permettant d'aller de l'avant, notamment en créant des partenariats plus stables avec les chancelleries occidentales¹⁰. Enfin, la communauté internationale a soutenu une RSS technique qui répondait à l'urgence du moment, laissant au gouvernement élu en 2010 la responsabilité de procéder à des réformes plus substantielles qui ne sont pas venues, soulignant ainsi la vision souvent court-termiste des interventions internationales. L'absence de suivi et de progrès après 2010 a alimenté la crise électorale de 2020 et le coup d'État de 2021¹¹.

Côte d'Ivoire post-2011

Le contexte ivoirien était nettement plus complexe en 2011 que celui de son voisin guinéen. Le long bras de fer post-électoral n'était qu'un épisode d'une longue série de crises où les forces de sécurité jouaient un rôle majeur. Les plaies du coup d'État de 1999 n'étaient toujours pas résorbées. Quant à la rébellion, qui avait coupé le pays en deux de 2002 à 2007, elle

8. Voir la thèse de M. H. Deme, « L'armée dans la démocratisation tardive en Guinée Conakry », Université de Bordeaux, 2016.

9. O. Moderan, « Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité », Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité, 2015.

10. On relèvera entre autres le respect des engagements non tenus par Dadis Camara, mais surtout des déclarations fortes contre l'impunité, et différentes rencontres avec les militaires pour un casernement. Voir D. Bangoura, « La Transition vers une gouvernance démocratique en Guinée », in A. Bryden et F. Chappuis (dir.), *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, Londres, Ubiquity Press, 2015.

11. M. H. Deme, « L'armée dans la démocratisation tardive en Guinée Conakry », *op.cit.*

avait laissé des divisions persistantes au sein des forces de sécurité. La police était, par exemple, jugée pro-Gbagbo. Un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) devait démobiliser les combattants actifs et intégrer au sein de l'armée les combattants pro-Ouattara.

La RSS en Côte d'Ivoire visait donc à reformer tout un secteur de sécurité après une décennie de violences où l'État s'était effondré. Elle a été lancée par le gouvernement en avril 2012. Un groupe de travail a commencé par dresser une liste précise des besoins et des actions à entreprendre, en préconisant une approche *top-down* sous leadership de l'exécutif¹².

La réussite de la RSS est donc venue d'un gouvernement volontariste qui a mis au pas les anciens chefs de guerre du Nord, les « comzones ». Il a misé sur la consolidation des institutions sécuritaires existantes, dont la légitimité n'avait pas été remise en question, ainsi que sur le renforcement de la justice. Le tout conforté par une communication bien orchestrée, avec la création d'un numéro vert pour dénoncer les exactions et la médiatisation de multiples procès de militaires actant la fin de l'impunité. Le succès de la RSS est aussi venu d'un processus DDR marqué par plusieurs épisodes tendus, mais qui a pu aboutir à la démobilisation d'environ 50 000 combattants. La RSS ivoirienne a pourtant connu certains ratés – des problèmes d'unification du commandement par exemple – mais elle a globalement été perçue comme un succès¹³.

La communauté internationale a joué un rôle de premier plan dans ce processus, notamment la France, les États-Unis, l'Union africaine et l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Ces acteurs ont apporté un accompagnement technique mais ils ont aussi exercé une pression continue pour faire avancer la réconciliation, n'hésitant pas à dépêcher des émissaires de haut niveau. Ils ont su manier à la fois la carotte (formations à l'étranger, visites diplomatiques) et le bâton (sanctions ciblées, menaces de poursuites devant le Tribunal pénal international) pour s'assurer que les protagonistes locaux rentraient dans le rang. Et surtout, la communauté internationale est parvenue à parler d'une seule voix.

12. A. Leboeuf, « La réforme du secteur de sécurité à l'ivoirienne », *Étude de l'Ifri*, Ifri, mars 2016, disponible sur : www.ifri.org.

13. P. A. Martin, « Security Sector Reform and Civil-Military Relations in Postwar Côte d'Ivoire », *African Affairs*, vol. 117, n° 468, 2018, p. 522-533.

Mali : comprendre les besoins de réforme

Les lacunes du secteur de la sécurité au Mali ne datent pas de 2012. Le coup d'État de 1991 a mis fin à un régime militaire. Pour le premier gouvernement malien démocratiquement élu, le défi principal était donc de professionnaliser les troupes et de s'assurer de leur contrôle par le pouvoir civil. Des avancées ont alors été obtenues, principalement la démilitarisation de la police et de l'administration civile¹⁴. Les rébellions des années 1990-1996 ont entraîné différents programmes d'intégration des ex-rebelles dans les forces de défense et de sécurité. L'absence de menaces sécuritaires observables aux frontières et le choix de la négociation pour mettre fin aux rébellions touarègues ont engendré une dévalorisation du rôle de porteur d'uniforme : sans qu'il s'agisse d'une décision articulée, les gouvernements successifs ont plus tenté de limiter le rôle des forces de sécurité que de le réformer¹⁵.

Entre 1991 et 2012, on a donc peu fait pour refonder l'institution militaire, mis à part la création de l'École des sous-officiers en 2001, et les quelques travaux de réflexion sur une stratégie ou une doctrine n'ont pas abouti¹⁶. Durant cette période, le Mali a tenté d'améliorer sa réputation internationale après des décennies d'isolement : sa participation aux missions de paix a, par exemple, augmenté. Cet effort s'est notamment traduit par la création de l'École de maintien de la paix à Bamako. On relèvera également que le pays a toujours été preneur de formations étrangères, établissant des partenariats tant pour des formations individuelles – surtout pour les officiers – que collectives.

Face à la montée de la menace djihadiste au Sahel, et à une pression croissante de la communauté internationale, le Mali a reçu dès 2008 des formations spécifiques données par les forces françaises, canadiennes et américaines, et a participé à l'exercice américain *Flintlock*. Ceci s'ajoutait à plusieurs décennies de coopération technique. Lorsque la tension est montée en 2011, la communauté internationale a plaidé pour que le gouvernement malien prenne des mesures fortes pour contrer la crise émergente¹⁷. Le président Amadou Toumani Touré n'a pourtant pas alors

14. M. Nimaga, « Le Mali », in A. Bryden et B. N'Diaye (dir), « Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever », Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité, 2015.

15. M.-A. Boisvert, « Forces armées maliennes, une lente reconstruction », *Afrique Contemporaine*, vol. 260, 2016, p. 87-90.

16. Parmi ces efforts, les états généraux de la sécurité et de la paix au Mali en 2005, ou le Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité en 2007, ont été deux grands rendez-vous manqués.

17. Entretien avec des diplomates européens, Bamako, décembre 2011.

réinvesti dans les forces de sécurité, poursuivant une politique où clientélisme et gestion des nuisances l'emportaient sur des décisions politiques fermes¹⁸. L'effondrement militaire de 2012 a donc été le fruit d'une frilosité politique interne, la communauté internationale ayant, pour sa part, depuis longtemps activé le signal d'alarme.

Au lendemain de l'opération Serval, la priorité de la communauté internationale a été d'empêcher un embrasement régional. En attendant de s'attaquer aux causes plus profondes de la crise, il fallait une RSS d'urgence. C'est ainsi que la mission européenne de formation militaire (EUTM) fut lancée dès janvier 2013. Son premier effort a été de former huit groupes tactiques interarmées (GTIA), rapidement envoyés au front. Les élections présidentielles de 2013 ont permis le retour à l'ordre constitutionnel et la mise en place d'un gouvernement légitime aux yeux des partenaires. Le champ d'action de l'EUTM a ainsi pu être élargi. Une mission EUCAP a ensuite été lancée en 2015 pour renforcer les composantes civiles des forces de sécurité : Garde nationale, Gendarmerie et police.

La priorité a été d'empêcher un embrasement régional

En 2015, l'Accord de paix d'Alger, signé par le gouvernement et deux coalitions de mouvements armés, a inscrit la RSS comme une priorité gouvernementale et jeté les bases d'un programme de DDR. À cette date, le gouvernement élu d'Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) n'avait toujours pas pris de décision forte sur la RSS. La communauté internationale, garante des accords de paix, a constamment rappelé cet aspect.

Cet accord prévoyait la création de différents mécanismes, inclus dans un décret présidentiel en 2016 : le Conseil national de la RSS (CNRSS)¹⁹ et le Commissariat à la réforme du secteur de la sécurité (CRSS)²⁰. D'autres organes les complétaient, notamment les Comités consultatifs de sécurité (CCS)²¹ aux niveaux régional et local²². La Commission nationale du DDR

18. V. Baudais et G. Chauzal, « Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré », *Politique Africaine*, vol. 104, 2006, p. 61-80 ; B. Lecocq, G. Mann, B. Whitehouse, D. Badi, L. Pelckmans, N. Belalimat, B. Hall et W. Lacher, « One Hippopotamus and Eight Blind Analysts: A Multivocal Analysis of the 2012 Political Crisis in the Divided Republic of Mali », *Review of African Political Economy*, vol. 40, n° 137, 2013, p. 343-357.

19. Le CNRSS est un organe avant tout politique, se réunissant environ deux fois par an et chargé de définir les grandes orientations.

20. Le Commissariat est l'organe exécutif responsable de l'application des décisions.

21. Les Comités consultatifs, dont les travaux ont pris un retard important selon les régions, visent à renforcer la participation entre acteurs locaux et société civile. Au 1^{er} octobre 2021, seulement 10 régions sur 20 avaient un Comité consultatif.

22. Décret n° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du décret n° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité.

(CNDDR) et la Commission nationale d'intégration (CNI) étaient mandatées pour lancer la campagne de DDR. Le Mali s'est doté d'un Conseil national de sécurité en 2019, réunissant le président de la République et les ministères sécuritaires pour une meilleure coordination des organes concernés, sans pour autant qu'il ait à jouer un rôle précis dans la RSS.

Comprendre la RSS au Mali suppose d'aller au-delà de la présentation de ces organes. La Loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM) de 2015 a constitué un pas important vers une réforme, mais reste avant tout un texte énonçant les priorités financières plus qu'un véritable document stratégique. Notons aussi la création de corps d'élite antiterroristes, dont la Force antiterroriste (FORSAT), le renforcement des services sociaux militaires ou encore la pérennisation de la prime pour les soldats au front.

Autopsie d'un embourbement sous IBK

Avant de tenter un diagnostic, relevons quelques circonstances atténuantes. En 2012, plusieurs intervenants se sont hâtés au chevet du patient, et y sont toujours. En dépit de quelques avancées, la crise n'est toujours pas terminée : de nouvelles violences ont éclaté au centre du Mali, les attaques terroristes se sont rapprochées de Bamako et le nombre de victimes, tant civiles que militaires, a sensiblement augmenté depuis 2016. Les forces de sécurité doivent donc se réformer tout en se déployant largement sur le terrain, dans un contexte de changements rapides et imprévisibles²³.

En dépit de la création de différents cadres et institutions évoquant la RSS, on observe peu de progrès. À dire vrai, les rares changements concrets ont été décidés hors de ces cadres et en l'absence d'orientations claires. Sous IBK, le Mali s'est doté d'un enchevêtrement institutionnel complexe pour cadrer la RSS, générant différentes tensions entre acteurs nationaux. La complexité du dispositif masquait mal l'absence manifeste de volonté politique au plus haut niveau. Dans d'autres pays – comme la Côte d'Ivoire –, les organismes responsables de la RSS étaient placés sous la responsabilité de la présidence. Au Mali, ils ont été rattachés à la primature, tout en dépendant également du ministère de la Sécurité et de la Protection civile (MSPC).

23. N. Bagayoko, « La réforme du système de sécurité malien à l'épreuve des mutations du nexus "défense/sécurité intérieure" dans l'espace sahélien », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, vol. 53, n° 3, 2019, p. 463-468.

Cette configuration a entraîné plusieurs problèmes, notamment sur certains points de la réforme qui devaient être portés par un autre ministère : tout ce qui touche aux accords de paix est, par exemple, coordonné par le ministère de la Réconciliation. De même, le manque de clarté sur les attributions de la CRSS a engendré des conflits de juridiction avec les ministères. Les changements de gouvernement depuis 2013 – huit Premiers ministres en huit ans... – ont entraîné de nombreux retards. La complexité du système mis en place traduit un manque d'appropriation par les responsables politiques locaux²⁴.

Huit premiers ministres en huit ans

Durant les années IBK, la LOPM est devenue le principal document de la RSS. Mais si elle a permis une allocation des ressources, elle n'a pas élaboré de vision stratégique. Par ailleurs, on dénote une absence d'expertise technique, qu'il s'agisse du niveau des conseillers ou de postes clés des organes de la RSS, où le « réseautage » compte plus que la compétence²⁵.

Dans ce contexte, les forces de sécurité se sont retrouvées à devoir prendre elles-mêmes des décisions sur la réorganisation des troupes ou la gestion des recrutements. On relève des progrès sur certains aspects : plusieurs officiers maliens ont fait preuve de leadership face à l'absence d'orientations politiques claires. Le Mali a injecté des ressources dans le renforcement de ses capacités antiterroristes et la sécurisation de ses frontières, sans que ces efforts soient coordonnés par la RSS²⁶. En revanche, plusieurs dossiers jugés prioritaires ont subi de remarquables lenteurs, notamment l'informatisation des ressources humaines et la bancarisation des soldes, deux éléments cruciaux pour mettre fin aux accusations de mauvaise gouvernance.

L'absence d'un cadre stratégique solide a permis à l'institution militaire de favoriser ses priorités. Les recrutements massifs se font selon des critères abscons pour les observateurs externes, minant la confiance des groupes armés signataires qui, eux, attendent l'intégration de leurs membres. D'autres dossiers, comme la réforme de la justice militaire, la mission prévôtale de la Gendarmerie ou le renforcement de la chaîne de

24. A. Dakoua, « La problématique de l'appropriation nationale dans le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité au Mali », Fondation Friedrich-Ebert, 2018.

25. Entretien avec un ancien chef d'état-major, Bamako, septembre 2021.

26. N. Bagayoko, « Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali », Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix, 2018.

commandement, ont évolué en dents de scie, suivant la pression exercée par les bailleurs. L'absence de pilotage et de stratégie du gouvernement entraîne un manque de cohérence dans les efforts, qui traduit un manque d'appropriation et de vision durable.

L'impact des coups d'État

Le coup d'État de 2020 puis celui de 2021 ont entraîné des complications supplémentaires. Au-delà des questions purement programmatiques, ces coups se sont traduits par une crise de leadership, engendrant délais supplémentaires et court-circuitage du pouvoir décisionnel. Ils ont fait planer de sérieux doutes sur le respect des engagements déjà pris. Par exemple, en septembre 2021, le Conseil national de transition, assemblée législative non élue et nommée par la junte, a remis en cause la police territoriale, qui était pourtant un des éléments négociés dans l'Accord de paix.

Les restrictions liées au coup d'État ont semé la confusion chez les bailleurs, dont plusieurs se voient obligés de retirer leur soutien en l'absence de gouvernement démocratiquement élu. Par exemple, l'aide militaire américaine a pour condition, posée par le Congrès, la mise en place d'un gouvernement démocratique. Pour d'autres bailleurs les règles sont moins strictes mais la situation entraîne doutes, délais dans les décaissements et, dans certains cas, refonte de programmes²⁷.

Plusieurs partenaires ont néanmoins vu le gouvernement de transition comme plus réceptif et efficace sur le dossier de la RSS. Derrière cette perception, on retrouve surtout une critique de l'absence de volonté politique sous la présidence d'IBK. La junte, lorsqu'elle est arrivée au pouvoir, a fustigé les manquements de la gouvernance sécuritaire ; reste à savoir si elle saura apporter des solutions concrètes là où le gouvernement précédent a échoué.

Le second coup d'État a mis fin à toute perception positive. En septembre 2021, les déclarations du gouvernement malien sur la firme russe Wagner et les frictions avec la France ont ouvert une véritable crise diplomatique. En définitive, peu d'avancées sont intervenues en termes de planification, de respect des engagements des Accords d'Alger ou de déploiement du programme de DDR. L'architecture institutionnelle de la RSS ne fonctionne pas plus qu'auparavant. Certaines annonces du gouvernement de transition – comme celle relative à la création d'une École

27. Entretien avec un diplomate européen, Bamako, septembre 2021.

de guerre – pourraient pourtant préfigurer un sursaut stratégique au sommet de l'État²⁸.

La communauté internationale et la RSS « par coordination »

L'approche de la communauté internationale a évolué dans un contexte malien qui a connu moult rebondissement depuis 2013. Le premier rôle des acteurs internationaux a été de s'assurer que la RSS figurait bien au cœur des accords de paix de 2015, puis de garantir le respect des engagements pris. Par la suite, ils ont cherché à multiplier les partenariats en misant sur le leadership du gouvernement. Le temps passant, ils ont semblé partagés entre un pragmatisme distant et une réelle exaspération : les progrès des réformes ont été jugés lents et superficiels. Près de dix ans après le début de la crise, l'architecture sécuritaire au Mali n'a guère connu de transformation structurelle sauf à la marge²⁹.

Les forces étrangères, qu'il s'agisse de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ou de l'opération Barkhane, continuent de jouer un rôle important dans la sécurisation du pays. Les opérations de l'armée malienne au nord, tout comme celles du G5 Sahel, sont encore fortement appuyées par des éléments français, tandis que la Task Force Takuba monte en puissance. Au centre, les opérations maliennes sont aussi limitées par des attaques de plus en plus violentes, et des accusations d'exactions ont été émises par des organisations non gouvernementales³⁰.

La communauté internationale, dans ce contexte, peut difficilement aller au-delà d'un soutien à l'entraînement et à l'équipement – deux éléments réduits du fait des coups d'État. Les missions d'EUTM et d'EUCAP ont approfondi leur mandat, accompagnant de plus en plus les forces de sécurité dans une refonte opérationnelle et stratégique, en matière de planification des opérations ou de gestion des ressources humaines³¹. D'autres partenaires, comme la France et les États-Unis, ont offert des formations spécifiques sur la lutte antiterroriste. La MINUSMA a apporté un soutien technique sur les sujets liés à la DDR et aux droits de l'homme. Ces efforts sont négociés et coordonnés, mais pas nécessairement planifiés. En outre, plusieurs bailleurs ne sont pas convaincus de la réalité de l'appropriation par les acteurs maliens³². On se retrouve donc avec une

28. Entretien avec un analyste sécuritaire, Bamako, septembre 2021.

29. Entretien avec un spécialiste de la RSS, Bamako, septembre 2021.

30. « Mali : Meurtres et "disparitions" lors d'opérations militaires », Human Rights Watch, 20 avril 2021.

31. Entretiens avec des formateurs européens, Bamako, septembre 2021.

32. Entretien avec un responsable des ressources humaines des FAMas, Bamako, février 2021.

RSS « par coordination », où la somme des interactions peut entraîner quelques réformes imprévisibles. Dans certains cas les dossiers avancent à grande vitesse, comme la création des Force spéciale antiterroriste (FORSAT), alors que d'autres stagnent comme la réforme de la justice militaire, et ce en fonction de la bonne (ou mauvaise) coordination entre un responsable des forces de sécurité et les partenaires étrangers.

Ce flou stratégique autour de la RSS a des conséquences négatives. Le suivi des efforts est difficile, particulièrement pour les formateurs qui dépendent de leurs partenaires maliens. La mission EUTM se targue d'avoir entraîné plus de 16 000 militaires³³, mais il est difficile de savoir où sont déployés ces hommes et ce qu'ils deviennent³⁴. Les multiples formations sur les droits de l'homme restent pour l'heure théoriques, alors que l'armée malienne n'a pas changé ses pratiques disciplinaires. Les réformes demeurent donc sectorielles et influencent peu l'institution. On se retrouve aussi avec une RSS asymétrique où certains corps, comme la Garde nationale et la Gendarmerie, qui comptent environ 2 000 membres chacune, ont droit à un accompagnement relativement plus intensif.

* * *

Le cas malien souligne la difficulté pour la communauté internationale de soutenir une RSS qui vise à s'attaquer à des problèmes profonds de gouvernance sécuritaire. De 2013 à 2015, l'approche a été similaire à celle utilisée en Guinée : offrir des formations à impact rapide, en espérant que les réformes suivraient. Mais, à compter de 2015, ce qui fit le succès de la recette ivoirienne a manqué au Mali : une volonté politique forte et une appropriation stratégique. Ainsi, les réformes ont-elles été portées par des initiatives hétéroclites, les organes de coordination se révélant limités dans leur capacité à piloter cette refonte de l'armée malienne.

En attendant le retour d'un gouvernement légitime, le défi de la RSS est le même que pour d'autres aspects de la gouvernance au Mali : renforcer les institutions et leur donner la capacité de développer une vision stratégique allant au-delà de celle de la junte. Pour l'heure, la communauté internationale continue à colmater les brèches, mais elle doit aussi poursuivre sa pression sur le pouvoir comme elle l'a fait en Côte d'Ivoire.

33. Les FAMas compteraient désormais environ 20 000 militaires, excluant la Gendarmerie, la Garde nationale ou la police, mais incluant les dernières vagues de recrutement.

34. L. Lagneau, « Il est impossible de savoir ce que sont devenus les 16 000 soldats formés par la mission européenne EUTM Mali », *Opex 360*, 14 avril 2021, disponible sur : www.opex360.com. Consulté le 19 octobre 2021.

Le dossier sécuritaire symbolise le défi du retour de l'État. La défense compte pour environ 12,7 % du budget malien de 2020 avec 593 millions de dollars – contre 148 millions de dollars en 2012³⁵. En dépit de ce budget conséquent et d'une volonté d'accompagnement, les progrès se font attendre, ce qui montre que la problématique dépasse de beaucoup la mobilisation des ressources. La difficile réforme des institutions sera une course de longue haleine, et la communauté internationale doit se préparer à un effort durable. Mais sur le fond, seuls les Maliens pourront la porter efficacement.



Mots clés

Mali
Réforme du secteur de la sécurité
Coopération militaire
State building

35. « SIPRI Military Expenditure Database 2021 », Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, 2021, disponible sur : www.sipri.org. Consulté le 19 octobre 2021.