

➤ **PRESERVER L'INTEGRITE TERRITORIALE A TOUT PRIX : DILEMMES ET PARADOXES DE LA FRONTIERE AU MALI**

Amandine GNANGUENON

Chercheuse principale à l'Institut d'Études de Sécurité (ISS Dakar)

En 2012, le Mali entre dans une crise politico-sécuritaire : défaite de l'armée malienne en janvier, renversement du Président Amani Toumani Touré (ATT) en mars, proclamation de l'indépendance de l'Azawad par le mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) en avril, contrôle du Nord du pays par des groupes armés, narco-djihadistes (Ansar Eddine – « défenseurs de la foi », Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest – MUJAO, Al-Qaïda au Maghreb Islamique - AQMI) en juin¹. Cette succession d'événements qui a finalement conduit à l'intervention de l'armée française le 11 janvier 2013 a déjà fait l'objet de nombreuses analyses en 2012 et 2013². Pour autant, comme l'ont démontré les évolutions de la situation depuis l'organisation des élections présidentielles en août 2013³, si le retour à l'ordre constitutionnel à Bamako est une première étape vers la stabilité, la restauration de l'intégrité territoriale en est une autre. Cet article s'intéressera aux événements ayant eu lieu avant le début des négociations d'Alger, le 17 juillet 2014.

La déclaration d'indépendance de l'Azawad, cette appellation signifiant littéralement « terre transhumance »⁴, le 6 avril 2012, bien plus qu'une simple remise en cause du *statu quo* territorial, a ravivé les dilemmes et paradoxes existant depuis des décennies autour du contrôle des frontières par l'État malien. Comme en témoignent les réactions aux revendications des membres du MNLA, les frontières en Afrique, en tant que normes internationalement reconnues, continuent de faire l'objet d'une véritable obsession, comme l'a écrit Michel Foucher⁵, entre les "conservateurs" qui prônent le respect de leur intangibilité et les "réformateurs" qui proposent une réinterprétation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Parmi les « conservateurs », les autorités maliennes et les pays frontaliers ont déclaré unanimement, y compris à la tribune des organisations africaines impliquées dans la gestion du conflit malien (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Union africaine (UA)⁶), leur

¹ L'auteur tient à remercier Isaline Bergamachi, Ibrahim Maïga et David Vigneron pour leurs commentaires.

² Voir Emy LINDBERG, « War in Mali: Background study and annotated bibliography. Juillet 2012-Juillet 2013 », Occasional Paper, *The Nordic Africa Institute*, juin 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:632135/FULLTEXT01.pdf>, consulté le 9 décembre 2013. Consulter les rapports de INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Mali : éviter l'escalade », *Rapport Afrique n°189*, 18 juillet 2012 et « Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur », *Rapport Afrique n°201*, 11 avril 2013. Voir aussi les rapports du Conseil de paix et de sécurité, n°47 (juin 2013), n°42 (février 2013), n°40 (novembre 2012), n°37 (août 2012), n°34 (mai 2012), n°32, *Institute for Security Studies*, (mars 2012).

³ Boubacar BA et Morten BØÅS, « The Mali presidential elections: outcomes and challenges », *NOREF report*, octobre 2013. Disponible à l'URL : http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/e49c19d0bb11c654ac8f5d2a6698f051.pdf, consulté le 9 décembre 2013.

⁴ Voir sur ce point, Hélène CLAUDOT-HAWAD (dir.), *Le politique dans l'histoire touarègue, Les Cahiers de l'Iremam*, 1993. Disponible à l'URL : <http://books.openedition.org/iremam/2777>

⁵ Michel FOUCHER, *L'Obsession des frontières*, Librairie Académique Perrin, 2007.

⁶ Dans son communiqué PSC/MIN/COMM. /2.(CCCIX), faisant suite à la 319ème réunion de son Conseil de paix et de sécurité, l'Union africaine rejette la « Déclaration d'indépendance de l'Azawad faite par le Mouvement national pour la libération de l'Azawad » qu'il considère comme nulle et sans aucune valeur.

attachement à l'unité et à l'intégrité territoriale du Mali⁷. Ce positionnement en faveur de l'intangibilité des frontières, également relayé par la Communauté internationale, est prévisible à l'intérieur d'un système international bâti sur le respect de normes reconnues par tous. Pour autant, la mise en application du principe est bien plus compliquée qu'il n'y paraît étant donné que la gestion des zones périphériques par les représentants de l'État malien s'est longtemps caractérisée à la fois par une instrumentalisation politique de l'insécurité et par une absence de sanction contre les trafics transfrontaliers⁸. L'organisation de la vie quotidienne au Nord dépend d'initiatives personnelles et privées⁹, parfois même sponsorisées par les régimes à Bamako¹⁰.

Dans un contexte où les services publics, déjà peu présents dans les trois régions du Nord du Mali (Tombouctou, Gao et Kidal), ont quasiment disparu après 2012, le MNLA peut être considéré comme appartenant à la catégorie des « réformateurs » visant à contester la norme¹¹. Si la véracité du projet politique du MNLA est controversée, le manque de moyens et/ou de volonté du régime d'Amadou Toumani Touré (ATT) à répondre aux besoins des populations (sécurité, justice, redistribution de ressources) a érodé la légitimité de l'État malien, en tant qu'organisation politique. Cette situation pérenne a conféré aux régimes qui se sont succédé avant 2013 au Mali, comme aux groupes locaux qui le concurrencent¹², un statut ambigu¹³. Alors même que l'ambition du MNLA est de remettre en cause le *statu quo*, prétextant le contrôle qu'il exerce *de facto* sur une partie du territoire, l'ensemble territorial qu'il souhaite créer, l'Azawad, bien que n'étant pas par définition un espace limité géographiquement, ne pourrait exister politiquement sans reconnaissance de la communauté internationale.

Le conflit au Mali est révélateur, 50 ans après les indépendances, d'une mise en tension constante entre deux conceptions de la frontière¹⁴. La première est une approche rigide et linéaire, liée au droit international, qui a pour corollaire la reconnaissance de la souveraineté de l'autorité politique qui s'exerce sur un territoire. La seconde est une conception plus souple qui met en avant l'idée d'une frontière comme espace de rencontre, d'échanges, mais aussi d'incertitudes et de conflits. L'observation des conflits à la frontière est d'ailleurs une manière d'appréhender l'évolution des rapports de force politique et militaire dans des situations où l'appareil d'État est absent ou s'est retiré. La coexistence d'une double dimension de la frontière, *Limes* et « tampon », permet également d'expliquer la raison pour laquelle, en Afrique, peu de litiges ont porté sur le redécoupage

⁷ Voir les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies S/RES/2071 (2012) et S/RES/2085(2012).

⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*

⁹ Sur la privatisation de l'État en Afrique, voir les travaux de Béatrice Hibou et de Jean-François Bayart : Jean-François BAYART, Stephen ELLIS, Béatrice HIBOU, *La criminalisation de l'État*, Bruxelles, Complexe, 1997. Béatrice HIBOU (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

¹⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*

¹¹ Des différents groupes représentés au nord Mali, le MNLA est celui qui a affiché le plus sa volonté de remettre en question le découpage du territoire national.

¹² Pour une analyse des différents groupes, voir Roland MARCHAL, « Is a military intervention in Mali unavoidable? », *NOREF Report*, octobre 2012. Disponible à l'URL : http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/97321fcedd23fefcd657530a8d6ccb3a.pdf, consulté le 9 décembre 2013.

¹³ Voir notamment Karel ARNAUT et Christian KORDT HØBJJERG, « Gouvernance et ethnographie en temps de crise : de l'étude des ordres émergents dans l'Afrique entre guerre et paix », in Karel ARNAUT, Christian KORDT HØBJJERG et Timothy RAEYMAEKERS (dir.) « Gouverner entre guerre et paix », *Politique africaine*, n°111, octobre 2008.

¹⁴ Cf Christelle JUS, *Soudan français-Mauritanie, une géopolitique coloniale (1880-1963) : tracer une ligne dans le sable*, Paris, l'Harmattan, 2003.

des frontières internationalement reconnues depuis les indépendances¹⁵. En effet, l'émergence de conflits à la frontière n'implique pas systématiquement de conflits frontaliers, c'est-à-dire visant une nouvelle délimitation du territoire.

Le respect des frontières internationalement reconnues n'agit comme une contrainte que dans les relations qu'entretiennent les régimes africains avec les acteurs (États, organisations régionales et internationales) qui se conforment eux aussi aux règles internationales (inviolabilité et intangibilité des frontières). La contiguïté géographique et la proximité des liens politiques, économiques, historiques ou culturels entre les pays ont aussi fait émerger des rapprochements et des alliances entre des groupes locaux, rappelant que la frontière est un espace pas toujours borné qui évolue en fonction des opportunités qu'elle confère aux acteurs qui la contrôlent localement.

L'objectif de cet article est de s'interroger sur les paradoxes et dilemmes liés à une application stricte du principe d'intangibilité des frontières, alors même que la délimitation des territoires reste en définitive un choix politique et humain¹⁶. La définition de la frontière est en effet autant liée à sa reconnaissance internationale qu'à sa délimitation localement. Cet article propose de revenir sur trois dimensions qui nous paraissent essentielles pour nous interroger sur les formes de recomposition des frontières au Mali.

Tout d'abord, l'affirmation du principe d'intangibilité des frontières par les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), en 1963, est allée de pair avec l'acquisition de la souveraineté nationale¹⁷. Si l'action de l'OUA dans la gestion des conflits a souvent été critiquée, son bilan en matière de gestion des litiges frontaliers est plutôt positif¹⁸. L'intégration de la frontière, en tant que norme internationalement reconnue, ne signifie pas que la recomposition des territoires ne constitue pas un enjeu à proprement parlé. La multiplication des tensions communautaires à l'intérieur des États, auxquelles s'ajoutent les solidarités de part et d'autres des frontières, démontre que le *Limes* ne constitue pas une contrainte localement, bien au contraire.

Au Mali, où la frontière a été peu contestée depuis l'indépendance du pays, les tensions plus particulièrement dans les trois régions du nord du territoire illustrent toute la difficulté à faire cohabiter deux conceptions de la frontière, à savoir une ligne intangible et une frontière zone¹⁹. Il est intéressant de noter à ce titre le soutien apporté par la Libye aux rébellions au Mali, indépendamment des frontières supposées délimiter l'interne et l'externe.

En outre, la deuxième question que soulève plus spécifiquement la proclamation d'indépendance de l'Azawad par le MNLA est celle du projet politique qu'il dit incarner. À l'issue d'un processus politique qu'elle a largement soutenu, la communauté internationale a décidé de reconnaître l'indépendance du Soudan du Sud. Au moment de l'indépendance du pays en 2011, de nombreux observateurs se sont interrogés sur l'ouverture d'une boîte de Pandore pour d'autres mouvements sécessionnistes (Casamance et Katanga). Parallèlement, le Somaliland, entité politiquement viable et stable, n'a

¹⁵ Parmi les exemples que l'on peut citer : Bande d'Aozou entre Tchad et la Libye (1973), Érythrée (indépendance 1993), Soudan du Sud (indépendance en 2011). Même s'ils ont une composante territoriale, nombreux sont les conflits liés à la présence, parfois non avérée, de ressources naturelles : Gabon/Guinée Equatoriale pour les îles de Mbanié (en 1972) ou Cameroun/Nigeria pour la presqu'île de Bakassi (1994).

¹⁶ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique. Politique, culture et société*, n°17, mai-août 2012, p.2, www.histoire-politique.fr.

¹⁷ Voir sur ce point le débat entre les travaux des tenants de l'espace mouvant (Denis Retaillé) et les partisans de l'espace tangible (Sophie Dulucq, Pierre Soubias)

¹⁸ Exemples, sources Hassatou Balde.

¹⁹ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Frontières africaines et mondialisation », *op. cit.*, pp. 6-9.

jamais pu être considéré indépendamment de la Somalie du Sud²⁰. Bien entendu, il ne s'agit pas de comparer des pays aux trajectoires et à l'environnement différents, mais de rappeler que cette prise de position au cas par cas confirme que tout projet politique, qu'il soit revendiqué ou non localement, nécessite une reconnaissance internationale, elle-même dictée par l'opportunisme des acteurs locaux et internationaux, en fonction d'intérêts politiques et économiques à défendre.

Dans le cas du Mali et plus largement du Sahel, étant donné la nature des trafics, il est possible de se demander dans quelle mesure le projet du MNLA, conforté par le retour de nombreux Touaregs après la chute du dictateur libyen en 2011²¹, n'est pas une tentative d'être reconnu comme une autorité légitime permettant à la fois de revendiquer ce qu'ils considèrent comme étant des droits et d'exercer un contrôle sur les flux transfrontaliers légaux ou illégaux. Toute la difficulté à évaluer l'authenticité d'un tel projet, aussi ancien soit-il²², réside dans le fait que le MNLA agit comme substitut à l'appareil d'État malien dans le Nord du pays, alors qu'il ne constitue qu'une minorité des groupements touaregs présents dans cette même région.

La frontière apparaît enfin comme un indicateur de la nature du pouvoir politique, notamment à travers la lutte pour le monopole de la violence entre les représentants de l'État, plus spécifiquement son armée, et les différents mouvements de rébellion. Dans la pratique récurrente des guerres par procuration, à savoir un affrontement entre deux États par mouvements rebelles interposés, la frontière est à la fois une ressource et une contrainte. Elle est une ressource pour les rébellions qui utilisent les pays frontaliers comme base arrière notamment pour le recrutement et le ravitaillement des soldats. La frontière n'en reste pas moins une contrainte pour les États, car le fait de financer et d'équiper les rebelles des pays voisins démontre bien toute l'ambiguïté que recouvre la notion d'agression extérieure²³ ainsi que la fragilité du projet d'intégration régionale aujourd'hui porté par la CEDEAO. Dans cette réflexion autour de la frontière, la crise malienne a finalement le mérite de dévoiler les limites d'un système stato-centré auquel il est certes difficile de renoncer, mais qui nécessite de s'interroger sur la manière pour l'ensemble des acteurs politiques, État ou non, de concilier légalité internationale et légitimité locale.

La frontière au Mali : naissance et évolution d'une norme internationale

« Les frontières dues à la colonisation sont contestables, et contestées – ne serait-ce que parce qu'elles évoquent un passé rejeté. Mais les contours des nations qui pourraient se substituer aux anciens territoires restent imprécis.»²⁴

Comparée à d'autres pays en Afrique, la délimitation du territoire malien n'a pas été historiquement une source de conflit après son indépendance. S'il n'a pas échappé à quelques différends frontaliers

²⁰ Voir dans ce numéro, l'article de François Guiziou sur la Somalie.

²¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.* Roland MARCHAL, The reshaping of West Africa after Muammar Qaddafi's fall, NOREF report, octobre 2012.

²² Sur le projet d'indépendance de l'Azawad, voir « La crise au Mali : recueil de contributions », Cahier spécial, *Société malienne des sciences appliquées*, décembre 2012.

²³ En septembre 2002, Laurent Gbagbo accuse le Burkina Faso, voire le Libéria, et demande l'application de l'accord de défense franco-ivoirien, qui prévoit une assistance militaire française en cas d'agression extérieure de la Côte-d'Ivoire. Cette clause n'a pas été appliquée par la France qui considère qu'il s'agit d'un conflit interne.

²⁴ Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *Revue française de Science politique*, décembre 1960, p. 845.

avec ses voisins, dont le Burkina Faso, le Mali a plutôt favorisé l'établissement d'une frontière conforme à l'idée que ses dirigeants se faisaient de l'intégration régionale.

De la difficulté de concilier unité africaine et souveraineté nationale (1960 -1970)

Historiquement, l'Empire du Mali²⁵ est né au XI^e siècle sur les ruines de l'Empire du Ghana. Au XIV^e siècle, l'Empire s'étendait de l'Atlantique jusqu'en aval de la boucle du Niger. Même s'il reste difficile d'en délimiter précisément les frontières, il englobait le Sénégal, la Gambie, la Mauritanie du Sud, la plus grande partie de l'actuel Mali et de la Guinée inférieure ainsi que les enclaves en Côte d'Ivoire, au Niger et en Haute Volta. La colonie prend successivement les noms de Territoire du Haut-Sénégal et Moyen Niger (1898-1902), de Territoire de la Ségambie et du Niger (1902), de Haut-Sénégal et Niger (1904) et enfin de Soudan français en 1920 (issus des anciens empires du Ghana, du Mali et du Songhaï). Colonie française jusqu'en 1946, territoire d'outre-mer de 1946 à 1958, le Soudan français devient une république autonome le 24 novembre 1958, puis accède à l'indépendance le 22 septembre 1960, sous le nom de République du Mali.

Il est intéressant de noter qu'avant septembre 1960, l'histoire du Mali est marquée par la constitution de la Fédération du Mali, comme aboutissement d'un rêve panafricaniste. En effet, Modibo Keita, comme Léopold Sédar Senghor²⁶, est un fervent défenseur de l'unité africaine. Or, depuis l'adoption de la loi cadre Defferre du 23 juin 1956 et la disparition de l'Afrique occidentale française (A.O.F), le débat sur le fédéralisme divise la classe politique africaine. Au moment de la décolonisation, les partisans des mouvements nationalistes africains se sont retrouvés confrontés à un dilemme : considérer que l'indépendance devait consacrer l'abolition, ou au moins la révision, des frontières alors même que certains découpages frontaliers avaient engendré des solidarités politique et économique à l'intérieur de cadres territoriaux créés de toute pièce par le colonisateur²⁷. Plutôt qu'une reconfiguration complète du continent, il est envisagé de maintenir l'aspect fédéral de l'A.O.F tout en l'adaptant aux nouvelles conditions politiques.

Conçue comme la première étape dans la « reconstruction de l'A.O.F. », la Fédération du Mali est née le 17 janvier 1959 de la réunion de quatre États (Dahomey – actuel Bénin, la Haute Volta – actuel Burkina Faso, le Sénégal et le Soudan français – devenu le Mali). Elle est, selon l'expression de Georges Balandier, un exemple de « regroupements à motifs historiques »²⁸. Elle reprend en effet l'héritage existant entre le Soudan français et le Sénégal pour créer un ensemble politique, même si son existence est limitée dans le temps. Alors qu'elle est adoptée par le Soudan français et le Sénégal, les 21 et 22 janvier, le Dahomey et la Haute Volta se retirent, convaincus par la France et la Côte d'Ivoire, de créer le Conseil de l'Entente. Le 15 mai 1959, le Général de Gaulle reconnaît la

²⁵ Le mot Mali, sous ses différentes déclinaisons, signifie capitale et pays de la capitale. Cf Charles MONTEIL, *Les empires du Mali. Étude d'histoire et de sociologie soudanaises*, Paris, Éditions Maisonneuve et Larose, 1929, pp.7-8.

²⁶ Voir Léopold Sédar SENGHOR, « Balkanisation ou Fédération », *Liberté* 2, pp. 180 à 183.

²⁷ Dans une étude sur les conflits et frontières en Afrique en 1973, Boutros Boutros Ghali nous rappelle que la question de l'intangibilité des frontières a fait l'objet d'intenses débats parmi les Africains marqués par deux courants doctrinaux contradictoires. Boutros BOUTROS-GHALI, *Les conflits de frontières en Afrique*, Paris, Éditions techniques et économiques, 1973.

²⁸ Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *op. cit.*, p. 846.

Fédération au sein de la Communauté²⁹ et son indépendance est proclamée officiellement le 20 juin 1960. Suite à des divergences entre les deux pays membres, la Fédération éclate dans la nuit du 19 au 20 août 1960 et le Mali accède à la souveraineté nationale le 22 septembre 1960. L'échec de la Fédération du Mali traduit finalement toute la difficulté, perceptible encore aujourd'hui à l'échelle du continent, à concilier une conception de la frontière basée sur la souveraineté nationale et un projet panafricain.

Au-delà de sa souveraineté nationale, le Mali a gardé dans l'article 117 de sa constitution une mention spéciale pour le panafricanisme : «*La République du Mali peut conclure avec tout État africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine.* » Le président malien, Modibo Keita, joue en outre un rôle central dans la rédaction de la Charte de l'OUA³⁰. Les défenseurs du *statu quo* sont majoritaires, et suite à sa création en mai 1963, l'OUA érige au rang de principe le « *respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante* ». L'éclatement d'un conflit entre le Maroc et l'Algérie, cinq mois après la création de l'OUA³¹ conduit la conférence des chefs d'État et de gouvernement, réunis au Caire du 17 au 21 juillet 1964 à réaffirmer que « *tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance* »³².

Dans ce contexte, entre 1963 et 1966, le Mali normalise ses relations avec la Mauritanie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso.

²⁹ « Politiquement, le Mali fut le premier État d'Afrique noire française à avoir réclamé et obtenu de la France le droit à l'indépendance au sein de la Communauté ». Cf. Guédel NDIAYE, *L'échec de la Fédération du Mali*, Paris, Les nouvelles éditions africaines, 1980, p.11.

³⁰ Un grand nombre de recommandations serait d'inspiration malienne.

³¹ Le 29 octobre 1963, le Mali accueille l'Algérie et le Maroc pour des pourparlers afin de mettre fin à la guerre des sables. La médiation de l'empereur éthiopien Hailé Sélassié, de l'OUA et la Ligue arabe, favorise un cessez-le-feu qui est signé le 2 novembre.

³² Résolution AHG/Res.16 (I) adoptée lors de la première session de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, du 17 au 21 juillet 1964, au Caire.

Rappel des différends frontaliers du Mali

Mali/Mauritanie : Dans les années 1960, les bonnes relations entretenues entre le Maroc et le Mali font soupçonner une volonté de démantèlement de la Mauritanie, démentie par le Mali. En février 1963, le président mauritanien Mokhtar Ould Daddah rencontre à Kayes Modibo Keita et conclut avec lui un accord qui met fin aux différends frontaliers opposant les deux pays³³.

Mali/Sénégal : Une série d'accords signés à Bamako en juin 1963 rétablit des bonnes relations entre les présidents Keita et Senghor trois ans après la disparition de la Fédération du Mali.

Mali/Côte d'Ivoire/Burkina Faso : le différend fait suite à la contre-proposition faite par ces deux États auxquels s'ajoutent le Niger et le Bénin, à savoir la création du Conseil de l'Entente en 1959. Rappelons aussi que ces États appartiennent au groupe de Monrovia.

Mali/Burkina Faso : des tensions existent entre les deux pays au sujet de la question territoriale du Nord de Gorom-Gorom dans les années 1960. A partir de 1974, le Mali et le Burkina Faso se disputent la bande d'Agacher, longue de 160 kilomètres et large de 20 kilomètres, qui a la réputation d'être riche en minerais. Le conflit territorial est finalement réglé en janvier 1986 alors que la Cour internationale de justice de La Haye demande aux deux parties de respecter le *statu quo* administratif qui prévalait avant le début du conflit.

De *jure*, la souveraineté du Mali, comme d'autres États africains, devient donc centrée moins sur sa capacité effective à remplir ses missions régaliennes (défense, justice, gouvernement et administration, législation, fiscalité) que sur la reconnaissance juridique par les autres États de ses frontières administratives datant de la colonisation. Au-delà des différents arguments évoqués à l'époque, deux éléments semblent clairement justifier le choix du *statu quo* territorial. Tout d'abord, alors même que l'artificialité des frontières a souvent été critiquée, les chefs d'États africains ont accepté le découpage colonial pour limiter l'ampleur et le nombre de conflits entre eux. À l'image du conflit entre le Mali et le Burkina Faso pour la bande d'Agacher (en 1974 et 1985), même s'ils ont une composante territoriale, les conflits après les indépendances sont plutôt liés à la présence, parfois non avérée, de ressources naturelles.

À l'issue de la colonisation, l'enjeu était pour l'ensemble des pays africains de marquer leur unité et non leur division. La célébration du cinquantenaire de la création de l'OUA, en mai 2013, a toutefois démontré la difficulté à faire coexister des projets à des niveaux différents, à savoir la revendication d'une souveraineté nationale et la concrétisation du panafricanisme³⁴ qui reposait sur le regroupement de toutes les nations et peuples d'Afrique, dépassant les nationalismes. En réalité, ce qui se joue au moment des indépendances dépasse le simple redécoupage du continent.

³³ Sur ce point voir, Alain ANTIL, le territoire d'Etat en Mauritanie. Genèse, héritage, représentations, thèse de doctorat sous la direction de Denis Retaille, 1999.

³⁴ Rappelons que « Si le mot "panafricanisme" est né avec la "conférence panafricaine" de 1900, la réalité du panafricanisme est attestée bien avant cette date et peut être associée à plusieurs facteurs et initiatives.» Sur les évolutions du discours panafricaniste se référer à : Le mouvement panafricaniste au vingtième siècle, Recueil de textes, Contribution à la Conférence des intellectuels d'Afrique et de la Diaspora (CIAD I) organisé par l'Union africaine en partenariat avec le Sénégal, Dakar, 7-9 octobre 2004.

L'acquisition de la souveraineté des États africains passe de manière incontournable par la reconnaissance du territoire, condition *sine qua non* pour bénéficier des avantages du système interétatique³⁵.

L'institutionnalisation des frontières régionales (1970-2000)

La création de l'OUA marque une première étape dans le désir soutenu à la fois d'unité au plan continental³⁶ et d'« intégration régionale » entre les États africains. La volonté de créer une Communauté économique africaine (CEA) sur le modèle de la Communauté économique européenne (CEE) contribue en 1976 à un redécoupage du continent en cinq régions (Nord, Ouest, Centre, Est et Sud)³⁷. Ce choix s'inscrit dans un contexte où les expériences de regroupements économiques africains ayant une visée politique, comme la Fédération du Mali, et surtout la création de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 1975³⁸ galvanisent les chefs d'État.

Il est intéressant de noter que les évolutions politiques les plus avancées en matière d'intégration régionale sont en Afrique de l'Ouest, même si les regroupements régionaux sont nombreux et donc parfois concurrents. Bien avant que le projet d'unité africaine ne se développe à l'échelle du continent, le Mali est impliqué dans différentes initiatives régionales :

- L'union des États africains créée en 1958 par Kwame Nkrumah (Ghana) et Sékou Touré (Guinée)³⁹ et rejoint par le Mali en 1961. L'Union, politiquement socialiste et panafricaniste, a disparu en 1962 lorsque la Guinée s'est rapprochée des États-Unis.
- Le groupe de Casablanca, créé en 1961, regroupe sept États (Algérie, Égypte, Ghana, Guinée, Libye, Mali, Maroc) qui prônent une approche intégrationniste et fédéraliste et un gouvernement africain.
- Le Comité inter-états en 1963 (Sénégal, la Mauritanie, le Mali et la Guinée) qui devient l'Organisation des États riverains du fleuve Sénégal en 1968 puis l'Organisation pour la mise en œuvre du fleuve Sénégal (OMVS) en 1972 (Sénégal, Mauritanie, Mali).

³⁵ Jeffrey HERBST, « The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa », *International Organisation*, vol. 43, n° 4, automne 1989, pp. 673-692.

³⁶ La création de l'OUA permet notamment de réconcilier deux approches de l'unité. La première est plutôt favorable à une structure souple de coopération respectant l'entière souveraineté des États et est proposée par le Groupe de Monrovia, anciennement groupe de Brazzaville (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal). L'adhésion du Tchad, du Nigeria, du Liberia et du Togo a coïncidé avec la création du groupe de Monrovia. La seconde conception, qui reprend une thèse intégrationniste et fédéraliste (deux chambres, l'une des États, l'autre des peuples) et un gouvernement africain, est proposée par le Groupe de Casablanca (Algérie, Égypte, Ghana, Guinée, Libye, Mali et Maroc). Voir Delphine LECOUTRE, « Vers un gouvernement de l'Union africaine ? Maximalistes vs gradualistes », *ISS Paper*, n°147, juin 2007.

³⁷ Voir la Résolution du Conseil des Ministres, CM/Res. 464 (XXVI) de 1976.

³⁸ Sur l'évolution de leurs relations entre l'OUA/UA et les Communautés économiques régionales (CER) voir Amandine GNANGUENON, « De la relation entre l'Union africaine et les Communautés économiques régionales au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité » in Jocelyn COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix 2012*, Outremont, Athéna Éditions, décembre 2011.

³⁹ Cette union est davantage le produit de circonstances que la concrétisation à l'échelle ouest-africaine de la doctrine du panafricanisme. La Guinée cherche surtout à briser son isolement après le référendum en septembre 1958.

La question qui s'est posée est de savoir « comment passer des unités politiques traditionnelles (souvent établies au plan de la tribu ou de l'éthnie) aux grands ensembles politiques (de forme fédérale ou confédérale) sans consolider ces unités intermédiaires que sont les territoires nations ? »⁴⁰ Il est possible de tenter de répondre cette interrogation en démontrant que toute la difficulté pour les régimes politiques qui se sont succédé au Mali est finalement d'être pris en étau entre deux processus aux effets parfois contradictoires.

Tout d'abord, la régionalisation, en tant que processus social, fait référence à des dynamiques qui ne sont pas institutionnelles⁴¹. Elle est le résultat de la contiguïté géographique et qui a pour conséquence que les liens politiques, économiques, historiques ou culturels entre les populations affectent de manière significative les pays voisins, indépendamment des choix faits par le pouvoir central. Par exemple, « la régionalisation que véhiculent les réseaux marchands se développe par-delà la froideur des frontières et des échanges interétatiques ; elle contribue à une intensification des échanges transfrontaliers indépendamment de la persistance de fortes contraintes frontalières. »⁴² Il existe une intégration en marge des institutions basées sur des solidarités socioculturelles et des réseaux marchands transfrontaliers⁴³.

Comme le rappelle Judith Scheele, « il ne faut donc surtout pas penser le commerce saharien moderne comme évoluant en marge des États, ou parler des commerçants comme s'ils ne connaissaient ni pays, ni frontières : au contraire, ces facteurs géographiques sont essentiels au bénéfice qu'ils peuvent espérer de leur travail, et ont une grande influence sur les modalités d'échanges dans la région »⁴⁴.

En outre, la tentative de consolidation de la part des régimes, en tant que représentants de ces unités intermédiaires, passe par un réinvestissement du cadre régional⁴⁵. La CEDEAO, dont l'objectif initial est de promouvoir l'intégration économique régionale, a été contrainte, suite à la

⁴⁰ Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *op. cit.*, p. 848.

⁴¹ Daniel BACH, « Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne : le mythe du hors-jeu », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 6, 1995, pp. 1023-1038. Daniel BACH, *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 1998.

⁴² Daniel BACH, « Régionalisme et régionalisation à travers le prisme dans Marfaing », in Laurence MARFAING et Steffen WIPPEL (dir.), *Les Relations transsahariennes à l'époque contemporaine: un espace en constante mutation*, Paris, Karthala, 2003, pp. 457-479.

⁴³ Achille MBEMBE, « À la lisière du monde : frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », in Benoît ANTHEAUME et Frédéric GIRAUT (ed.), *Le territoire est mort : vive les territoires ! Une refabrication au nom du développement*, Paris, IRD, 2005, p. 50.

⁴⁴ Judith SCHEELE, « Trafic ou commerce ? Des échanges économiques au Sahara contemporain », dans le dossier consacré au « Sahel dans la crise malienne », *CERI*, juillet 2013. Disponible à l'URL : <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/trafic-ou-commerce-des-echanges-economiques-au-sahara-contemporain?d02>, consulté le 9 décembre 2013. Voir aussi les travaux d'Anne OUALLET, « La question migratoire et les dynamiques transsahariennes à travers l'exemple malien », *Annales de géographie* 5/ 2008 (n° 663), p. 82-103

⁴⁵ La région à laquelle nous faisons référence se définit comme une « macro-région », à savoir une unité ou un sous-système territorial plus large, située entre le niveau de l'État et celui du système global. Fredrik SODERBAUM, « Introduction: Theories of New Regionalism », in Fredrik SOBERBAUM and Timothy M. SHAW, *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.p.6.

multiplication des crises, d'élargir ses compétences aux questions de sécurité. Citons par exemple ses premières interventions au Liberia (1990-1999), en Sierra Leone (1998-2000) et en Guinée Bissau (1998-1999). Alors que celles-ci participent à la stabilisation d'État à État, l'application de l'intangibilité des frontières par les organisations africaines et plus largement par la communauté internationale agit comme une contrainte. La délimitation frontalière devient une norme internationale d'autant plus acceptée par les élites qu'elle est aussi une délimitation spatiale de l'exercice de leur souveraineté. Parallèlement, « d'autres formes de contrôle territorial ne sont pas liées aux limites étatiques, mais reposent davantage sur l'organisation agricole et pastorale et sur l'accès aux ressources naturelles, notamment aux puits et aux pâturages »⁴⁶. La place du pouvoir traditionnel dans la gestion de l'espace coexiste avec l'exercice d'un pouvoir dit régalien.

On assiste donc à une double tendance : une persistance du local, qui s'inscrit dans un temps long, et une affirmation du régional, à travers des politiques de court terme pour contrer des défis sécuritaires récurrents. Ces deux tendances ne sont pas exclusives. Au contraire, elles influent l'une sur l'autre. Sans doute, les élites africaines ont-elles pris conscience que « la seule solution aux problèmes locaux et régionaux que pose la frontière, problèmes qui relèvent tous du passé, de l'histoire et qui ne peuvent donc pas être gommés, c'est probablement de chercher une sortie par le haut : par la fédération d'États supranationaux »⁴⁷. La CEDEAO serait l'institutionnalisation du fait que « les États forment des systèmes dans la mesure où ils ont une action les uns sur les autres et où cette interaction affecte de manière significative le destin de chacune des parties »⁴⁸.

À l'image du Mali, le recours à la violence ayant pour finalité la survie d'un régime politique remet en cause le postulat réaliste d'un État *Janus*, c'est-à-dire reposant sur deux faces contraires : une image de paix à l'intérieur et une figure de guerre à l'extérieur. Or, le rejet de toute politique de concertation et de dialogue au profit de l'usage de la violence contre les populations confirme que les acteurs politiques se retrouvent de plus en plus au centre d'un continuum où les situations de guerre et de paix, d'ordre et de désordre, se confondent.

La perpétuation de l'image de l'État dans sa conception wébérienne, c'est-à-dire celle d'un acteur homogène et unitaire, véhiculée par le modèle occidental, n'en reste pas moins une finalité pour les dirigeants politiques africains. Cela explique notamment pourquoi le Mali a été, depuis les années 1990, considéré comme un modèle démocratique. Le recours à la légitimité régionale des Pairs, considérée comme la légitimation de leur souveraineté « extérieure », permet ainsi de combler leurs carences de légitimité interne⁴⁹. Les membres de la CEDEAO étaient conscients de la fragilité du régime. Dans le cas du Mali, toute la difficulté a été de trouver le bon cadre de dialogue politique et d'action sachant que les pays les plus concernés (Algérie, Mali, Mauritanie, Niger) n'appartiennent pas tous à la CEDEAO. Le renversement du Président Amani Touré (ATT) en mars 2012 par la junte militaire a bouleversé l'équilibre qui prévalait à l'intérieur du système d'États⁵⁰. Des mois

⁴⁶ Julien BRACHET, « Sahel et Sahara : ni incontrôlables, ni incontrôlés », dans le dossier consacré au « Sahel dans la crise malienne » *CERI*, juillet 2013. Disponible à l'URL : <http://www.sciencespo.fr/cei/fr/content/dossiersducei/sahel-et-sahara-ni-incontrolables-ni-incontroles?d02>, consulté le 9 décembre 2013.

⁴⁷ Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Frontières africaines et mondialisation », *op. cit.*, p.11.

⁴⁸ Charles TILLY, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990- 1990*, Paris, Aubier, 1992, p. 22.

⁴⁹ Stephen KRASNER, *Sovereignty, Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

⁵⁰ Roland MARCHAL, *The reshaping of West Africa after Mu'ammarr Qaddafi's fall*, *op. cit.*

durant après la perte de contrôle du Nord, le Capitaine Sanogo a refusé toute intervention extérieure pour restaurer l'intégrité du territoire, revendiquant la souveraineté et le principe de non-ingérence. La déclaration d'indépendance de l'Azawad par le MNLA, le 6 avril 2012, illustre le décalage qui persiste entre différentes perceptions de l'espace, à la fois inédites et inattendues, suivant les normes établies par le système international⁵¹. Tout en posant la question des modes de gouvernance à la frontière, les revendications du MNLA n'en reste pas moins façonnée par les limites officielles et le langage des États.

La frontière, un lieu de pouvoir convoité au nord du Mali

« On se trouve, [...] face à deux visions apparemment contradictoires, mais qui sont en réalité complémentaires: le pouvoir d'État, pour lequel la frontière est surtout une ligne à protéger au nom de sa souveraineté, et les communautés locales, pour lesquelles la frontière est un espace, et le plus souvent un espace utile, qui les fait vivre par son existence même »⁵².

En l'absence d'État, des frontières « tampons » créatrices de leur propre dynamique

« L'enkystement d'al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) au Mali depuis 2003, la récurrence d'actions armées ponctuelles perpétrées par différents groupes, touareg ou non, dans un Nord politiquement et économiquement marginalisé, et les dysfonctionnements croissants de l'État malien ont alerté, bien avant la crise libyenne, les observateurs les plus attentifs du risque de déstabilisation politique » nous rappelle le rapport d'ICG⁵³.

Considéré pendant vingt ans comme un des modèles de progrès démocratique en Afrique subsaharienne, le Mali a finalement évolué, à partir de 2012, vers une situation de désordre généralisé, devenu une opportunité aux yeux de différents acteurs politiques afin de maximiser leurs intérêts dans un contexte général de confusion⁵⁴. La disparition progressive de la distinction entre sphère interne et externe s'inscrit dans des logiques à plusieurs niveaux (local, national, régional et international).

▪ *Localement : la réorganisation des modes de gouvernance autour de la frontière*

Le mode de gestion politique du Nord par les autorités maliennes n'a pas répondu aux attentes sécuritaires, économiques et sociales des populations et à certaines vulnérabilités structurelles. Bamako privilégie le contrôle à distance et à faible coût en guise de réponse aux actions des groupes terroristes (AQMI), rebelles ou criminels. Au Nord Mali, les tensions autour de la représentation politique sont surtout liées à une vision dichotomique, héritées de la période coloniale⁵⁵. Plusieurs

⁵¹ Achille MBEMBE, « À la lisière du monde : frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », *op. cit.*, p.50.

⁵² UNESCO, *Des frontières en Afrique du XII au XXe siècle*, Paris, Unesdoc, 2005, p.47.

⁵³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*, p.1.

⁵⁴ Patrick CHABAL et Jean-Pascal DALOZ, *Africa Works: Disorder as a Political Instrument*, Londres, International African Institute, 1999, p. xviii.

⁵⁵ UNESCO, *Des frontières en Afrique du XII au XXe siècle*, *op. cit.*, p. 267.

délimitations opposent ainsi village/fraction, cultivateur/pasteur, nomade/sédentaire, vallée/zone exondée⁵⁶.

▪ *Nationalement : la perte de légitimité de l'État dans les trois régions du Nord*

Les structures sociales défaillantes de l'État malien ont été remplacées par des acteurs locaux, essentiellement des ONG. « La gestion du Nord par ATT s'est appuyée sur une collusion avec des élites locales rivales et opportunistes, des relations équivoques avec les terroristes d'AQMI, et un usage opaque et biaisé de l'aide internationale destinée au Nord (notamment celle consacrée à la lutte antiterroriste) comme instrument de renforcement d'agendas hégémoniques. »⁵⁷

▪ *Régionalement et internationalement : la prolifération des trafics et du terrorisme*

Les trois régions du Nord du pays sont devenues un espace difficilement contrôlable par les autorités de Bamako et la Communauté internationale. Le Sahara est une zone contrôlée par des réseaux d'allégeance au sein de laquelle les alliances politiques évoluent très rapidement jusqu'à ne plus savoir qui contrôle l'espace⁵⁸. L'impact de la criminalité transnationale sur les dynamiques politiques, économiques et sociales du Nord du Mali au cours des dernières années est un facteur important.

Depuis 2012, le conflit a été un catalyseur et a accéléré « l'émergence de formes de souveraineté, de régulation politique et sociale hors de l'État »⁵⁹. Les partenaires extérieurs, sans être dupes sur le jeu des acteurs locaux, essaient d'ailleurs aussi de se positionner⁶⁰. Cela explique notamment pourquoi certains pays européens ou les Etats-Unis ont cherché localement des partenaires légitimes de négociation, voire des alliés potentiels dans la perspective de la lutte anti-terroriste, dans un contexte de grande passivité des forces de sécurité maliennes à l'égard d'AQMI et où l'un des enjeux était aussi la libération d'otages. La position du MNLA, à ce titre, reste ambiguë et il est difficile de savoir si le projet d'indépendance est un projet politique fondé sur un précédent historique ou une stratégie claire pour l'avenir.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ ICG, « Mali : éviter l'escalade », *op. cit.*, p.7.

⁵⁸ Voir sur ce point, les travaux d'André BOURGEOT.

⁵⁹ Achille MBEMBE, « Les frontières mouvantes du continent africain », *Le Monde diplomatique*, n°58, novembre 1999.

⁶⁰ Sur l'intervention française, voir Lori-ANNE THEROUX-BENONI, « Le Mali au lendemain de l'intervention française : nouvelles opportunités ou retour à la case départ », *ISS, Analyse de situation*, 25 février 2013 ; Isaline BERGAMASCHI « French Military Intervention in Mali: Inevitable Consensual yet Insufficient, *International Journal Stability of Security & Development*, 2(2): 20, 2013, pp.1-11, Disponible à l'URL <http://dx.doi.org/10.5334/sta.bb> ; Roland Marchal, « Military (Mis) adventures in Mali ? », *African Affairs*, Vol. 112, n° 448, juillet 2013, pp.486-497.

L'indépendance de l'Azawad : projet politique ou opportunisme économique ?

Dans des régions périphériques du Nord du Mali, le plus souvent caractérisées par l'absence d'institutions étatiques, le vide politique est pris en charge par des équilibres précaires entre des communautés locales. À ce titre, le MNLA s'inscrit dans la continuité du Mouvement national de l'Azawad (MNA), organisation politique de promotion de l'autodétermination créée en novembre 2010 par des activistes touareg⁶¹. Le MNA dénonce les origines de la destruction graduelle, jugée irréversible, de la confiance entre communautés du Nord et autorités centrales : marginalisation économique du Nord, brutalisation des populations par les forces de sécurité, non-respect des engagements pris aux lendemains des divers accords de paix, laxisme des autorités maliennes à l'égard d'AQMI ou des trafiquants de drogue et usage corrompu de l'aide internationale destinée au Nord⁶².

La crise libyenne a précipité la rébellion et l'apparition du MNLA⁶³, créé officiellement en octobre 2011⁶⁴, qui a lancé sa première attaque le 17 janvier 2012, soit près de six mois après le retour des Touaregs de Libye. En janvier 2012, Hama Ag Sid' Ahmed, représentant du MNLA déclarait : « On veut constituer un gouvernement, une sorte d'État qui prendrait en compte tous les aspects politiques, sécuritaires et économiques de la région »⁶⁵. L'avancée militaire rebelle a pris fin avec la proclamation par le MNLA de l'indépendance de l'Azawad le 6 avril 2012 avec la prise de Gao. Alors que les rébellions précédentes avaient demandé des réformes incluant la décentralisation, la rébellion de 2012 se distingue par la volonté d'obtenir l'indépendance de l'Azawad⁶⁶.

Les frontières de la souveraineté de l'État sont brouillées au Mali depuis que les trois régions du Nord, censées bénéficier des services publics, sont en fait contrôlées par d'autres acteurs qui assurent ses missions régaliennes. « Si les réseaux parallèles se construisent souvent hors de l'État ou contre l'État, les gouvernements s'appliquent soit à les neutraliser, soit à les contrôler, soit à les infiltrer, quand ils ne les secrètent pas eux-mêmes »⁶⁷ et ce phénomène n'est pas propre au Mali. Parallèlement, la frontière favorise le développement de marges d'incertitude pour les pouvoirs en place étant donné que se développent autour d'elles une économie et une autonomie. La distinction entre ce qui relève ou non de la légalité est rendue problématique par l'existence de circuits informels qui sont aussi l'un des principaux moyens pour les populations de survivre en l'absence de redistribution de richesses.

Au regard de ces différents éléments, il est finalement possible de s'interroger sur la nature du projet d'indépendance de l'Azawad, à savoir : s'agit-il d'un projet politique, économique, idéologique ? Cette confusion réside tout d'abord dans l'existence d'une frontière poreuse entre les groupes. Le MNLA a été un allié d'Ansar Eddine du fait de la proximité de liens familiaux et d'alliances locales, comme par exemple les Ifoghas. En mai 2012, les groupes ont néanmoins échoué dans leur tentative

⁶¹ Sur les évolutions du MNA au MNLA, voir ICG, « Mali : éviter l'escalade », *op.cit.* p.7

⁶² *Ibid.*, p.8.

⁶³ Sur la sociologie du MNLA, *ibid.*, p.11

⁶⁴ Le MNLA est né en octobre 2011 de la fusion du Mouvement national de l'Azawad (MNA) et de Mouvement Touareg du Nord Mali (MTNM) de brahim Bahanga, le chef de la rébellion de 2006, décédé fin août 2011.

⁶⁵ Dépêche AFP.

⁶⁶ Voir Ferdaous BOUHLEL HARDY, Rôle et impact de la décentralisation comme instrument de gestion des conflits (de 1990 à 2006) au Nord-Mali, rapport AFD-FRS, juillet 2007.

⁶⁷ François CONSTANTIN, « La privatisation de la politique étrangère à partir de la scène africaine », *Pouvoirs*, n°88, 1999, p. 45.

d'harmoniser leur agenda pour établir un « État islamique de l'Azawad ». La complexité des alliances et l'évolution constante des agendas contribuent à brouiller la compréhension de la situation. Au-delà de la volonté d'être reconnu comme autorité politique sur un territoire, il semblerait que « avec la rébellion armée et les processus de réinsertion de ses chefs, se développe une nouvelle filière dans la production des élites par la voie inversée⁶⁸.

Dit autrement, la prolifération des mouvements rebelles s'inscrit dans une logique de lutte de positionnement vis-à-vis du pouvoir politique. Le MNLA cherche, par ses revendications, à créer une fenêtre d'opportunité pour engager un bras de fer, militaire suite à la débâcle de l'armée malienne, et politique en s'imposant à la table des négociations. Sa stratégie consiste donc, une fois les armes déposées, à perpétuer un rapport de force sans violence afin d'obtenir une « promotion politique »⁶⁹. Pour faire le lien avec la question des frontières, peu importe pour le MNLA que l'Azawad soit indépendant ou non, il s'agit avant tout d'utiliser l'argument de la marginalisation de la région et des dysfonctionnements de l'État malien pour justifier la rébellion – sachant que le rapport de force militaire a changé avec le retour des Touaregs de Libye. L'usage de la force était d'autant plus jugé légitime qu'il porte sur la reconnaissance du territoire. « Survoltés par leur percée militaire, les séparatistes se croient au bout de leur quête d'un État indépendant »⁷⁰. Pourtant, la légitimité locale du MNLA reste quasi inexistante.

Conclusion : Réflexion autour des tentatives de mise en ordre aux frontières du Mali

Comme nous l'avons vu, les frontières internationales agissent comme des contraintes dans les relations qu'entretiennent les États, reconnus internationalement comme entité politique souveraine. Les frontières sont un point de repère dans un contexte où, depuis les indépendances, le pouvoir étatique se transforme au gré des conjonctures économiques, sociales et politiques. Ainsi, si l'État, en tant qu'institution, est sans cesse fragilisé, les frontières restent. En outre, les régions périphériques, notamment lorsqu'elles sont loin et oubliées par l'État central, se réorganisent autour de logiques transfrontalières et de pôles urbains proches, à l'image de la région de Kidal, à la frontière avec l'Algérie. Face à ces dynamiques, qui parfois menacent la survie des régimes en place, les dirigeants politiques n'ont pas d'autre choix que de prôner l'instauration d'un contrôle plus accru de la frontière.

Le point que nous souhaiterions évoquer en conclusion porte sur la manière dont les frontières précédemment décrites coexistent dans un contexte particulier, celui du conflit armé et de la guerre. En effet, au nord du Mali, le contrôle de la frontière est un enjeu à la fois pour l'État, qui veut réaffirmer son autorité et la défense de ses prérogatives régaliennes, et pour les acteurs qui convoitent le pouvoir étatique. La guerre, « en tant qu'expression d'un système d'États »⁷¹ est, quant à elle, un indicateur de choix pour appréhender la disparition progressive de la distinction entre l'interne et l'externe. L'argument que nous souhaitons ici mettre en avant est celui d'une pratique

⁶⁸ Abdoul Karim SAIDOU, « Le projet indépendantiste touareg : Quête de reconnaissance ou quête de pouvoir ? », in « La crise au Mali : recueil de contributions », Cahier spécial, *Société malienne des sciences appliquées*, décembre 2012, p.37.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ AllAfrica, février 2012.

⁷¹ Jean-François BAYART, « La guerre en Afrique formation ou dépérissement de l'État ? République sud-africaine, Congo-Kinshasa, Guinée-Bissau », *Esprit*, n° 247, 1998, p.73.

récurrente depuis la période des indépendances, celle du soutien apporté par des régimes en place aux rébellions des pays voisins, les guerres par procuration.

Cette pratique n'est pas sans soulever un certain nombre de questions. Premièrement, si les dirigeants politiques sont impliqués dans l'insécurité régionale et qu'ils contribuent, par leur pratique, à faire disparaître le principe même d'inviolabilité de la frontière, qu'en est-il de leur souveraineté nationale ? Deuxièmement, si la frontière ligne ne permet plus de distinguer ce qui relève de l'interne et de l'externe, quel sens donner à l'agression extérieure ? S'agit-il vraiment d'une agression extérieure si les rebelles, ressortissants de l'État agressé, ont une base arrière clairement identifiée sur le territoire voisin ? D'un point de vue plus politique, un État est-il légitime à condamner une agression alors qu'il apporte son soutien à une rébellion voisine ? Troisièmement, comment un État peut-il sécuriser sa frontière alors qu'il existe autour d'autres frontières politique, économique, sociale, le plus souvent génératrices de tensions en période de conflit ?

En réponse à chacune de ces questions, il nous semble tout d'abord, aussi paradoxal que cela puisse paraître, que les interventions des États dans les zones de conflits frontaliers leur donnent justement l'occasion de renforcer leur monopole de la violence et donc leur souveraineté. Au-delà de la simple considération politique, qui consisterait à dire qu'il y a ingérence dans les affaires internes d'un pays voisin, la stratégie repose plutôt sur une démarche de *realpolitik*⁷². En effet, l'intervention permet aux États de développer des capacités militaires et de conclure des alliances selon leurs intérêts stratégiques et économiques au niveau régional⁷³. Ainsi, l'Algérie, qui s'est opposée pendant longtemps à une intervention extérieure au Mali, l'a finalement accepté. Même dans un contexte de suspicion constante, les États n'ont pas d'autre choix que de coopérer entre eux pour maintenir un *statu quo* qui leur est favorable, comme c'est le cas pour l'Algérie, le Niger et la Mauritanie. La nature des menaces a obligé les États à créer des « brigades de contrôle » des frontières, permettant aussi de dissimuler certaines ingérences, à l'image de l'intervention de l'armée mauritanienne au Mali en 2011 ou de l'Algérie en Libye en 2014.

Le fait que la frontière *Limes* se dilue de plus en plus localement a favorisé la frontière « tampon ». Dans la plupart des cas, le découpage de ces zones suit des divisions internes préexistantes, qu'elles soient revendiquées ou clairement établies. « Seules les provinces centrales sont profondément marquées par l'organisation étatique et nettement soumises au pouvoir central ; les provinces périphériques ont davantage conservé leurs structures pré-étatiques et leur autonomie »⁷⁴. De manière récurrente, la protection des intérêts des régimes en place passe donc par l'établissement d'un espace qui permet de sécuriser les périphéries de l'État⁷⁵. À l'échelle du Mali, comment assurer la sécurité des populations et la souveraineté de l'État sur plus d'un million de kilomètres carrés dont la moitié est constituée de désert ? Mais aussi comment sécuriser dans ce cas les acteurs locaux et les détachements militaires chargés de cette protection, comme le démontrent les attaques

⁷² Hamit BOZARSLAN, « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak », *Cultures & Conflits*, n° 11, automne 1993, mis en ligne le 13 mars 2006, consulté le 9 décembre 2012. Disponible à l'URL suivante : <http://www.conflits.org/index425.html>.

⁷³ Jean-François BAYART, « La guerre en Afrique formation ou dépérissement de l'État ? République sud-africaine, Congo-Kinshasa, Guinée-Bissau », *op. cit.*, p.63.

⁷⁴ Georges BALANDIER, « Remarques sur les regroupements africains », *op. cit.*, p. 841.

⁷⁵ Kenya/Somalie (Jubaland) ; RDC/Rwanda (Kivu) ; Tchad/Soudan (Darfour) ; Soudan/Soudan du Sud.

récurrentes contre la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ?

Alors qu'un État ne parvient pas à sécuriser un tracé, il apparaît illusoire qu'il ait les capacités de le faire à l'échelle d'une zone. Il est parfaitement envisageable de conférer à l'État voisin la charge de la surveillance du côté de sa frontière. En outre, la création de zone tampon favorise le recours aux acteurs privés, dont les milices. Cette privatisation de la sécurité des frontières n'est pas un phénomène récent et soulève deux questions. Jusqu'à quel point l'État est-il prêt à accepter les risques découlant du manque de contrôle de ces acteurs privés, notamment leur éventuelle implication dans des trafics locaux ? Quel soutien apporté aussi à des acteurs en l'absence de programme et de direction claires et au vu de la fluidité des loyautés à l'intérieur même des groupes (MNL) ? Cette question est aussi valable d'un point de vue politique. La situation en Libye, suite à la reconnaissance du Conseil national de transition libyen (CNTL) par la communauté internationale, au-delà de l'indépendance du Soudan du Sud, a démontré que le débat sur l'opposition entre la légitimité par les urnes et la légitimité de la révolte contre un pouvoir inique reste d'actualité. Si un acteur est légitime dans sa contestation des représentants « légaux » de l'État, comme l'ont démontré les coups d'Etat en Mauritanie (2005), au Niger (2009) et le changement de régime en Libye (2011), il ne l'est pas toujours suffisamment pour prétendre les remplacer.

En outre, quel rôle conféré aux armées africaines si, *de facto*, la surveillance des territoires incombe à des milices, mercenaires ou compagnies de sécurité privées ? Pour le moment, le choix est fait en faveur du renforcement des capacités des armées, comme le démontre la mise en place de la mission européenne au Mali (*European Union training mission*)⁷⁶. Cependant, il semble que si la relation souveraineté/frontières/armée est inchangée, la nature même des menaces supposent que ces forces armées soient capables de s'adapter à des facteurs d'insécurité complexes (criminalité transfrontalière, terrorisme, gouvernements défaillants, etc.) qui défient les découpages frontaliers et requièrent des moyens humains, matériels et financiers hors de portée pour la plupart d'entre elles⁷⁷. Le Mali est finalement apparu comme un exemple de « bricolage institutionnel » permettant non seulement de satisfaire les intérêts des acteurs (maliens, africains et étrangers), mais aussi de combler leurs carences opérationnelles sans trop entacher leur crédibilité⁷⁸. Cette conclusion soulèvera donc plus de questions qu'elle n'apportera de réponses, mais il s'agit autant d'interrogations qui mériteront de faire l'objet d'analyses spécifiques.

⁷⁶ Bérangère ROUPPERT, « EUTM Mali : Une mission déployée dans l'urgence dans un contexte de conflit ouvert », *Note d'Analyse du GRIP*, 19 avril 2013, Bruxelles. Disponible à l'URL : <http://www.grip.org/fr/node/870> consulté le 15 décembre 2013.

⁷⁷ Voir Amandine GNANGUENON, « Les armées africaines : au-delà des difficultés opérationnelles, un enjeu politique » in *L'état de la mondialisation 2014, Hors-série d'Alternatives Internationales*, n°14, à paraître.

⁷⁸ L'observateur extérieur avait de bonnes raisons de se perdre entre la Force en attente de la CEDEAO (FAC), la Mission de la CEDEAO au Mali (MICEMA), puis la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et enfin la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

Bibliographie sur le Mali

Ag Youssouf, I., Bouhleb, F., Marty, F., et Swift, J. (2011- 2012), « Etude sur les stratégies de développement économique et social des régions Nord du Mali ». République du Mali, présidence de la République, Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement dans le Nord du Mali (PSPSDN).

Bøås, M. (2012), « *Castles in the Sand: Informal Networks and Power Brokers in the Northern Mali Periphery* », in Utas, M (ed), *African Conflict and Informal Power: Big Men and Networks*. London: Zed Books, pp. 119-134.

Bøås, M and L-E Torheim (2013), « *The Trouble in Mali: Corruption, Collusion, Resistance* », *Third World Quarterly*, Vol 34, No 7, pp. 1279-1292.

Calame, P. et Goasmat, K. (2013), « Le Mali, de la crise à la refondation : Stratégie de sortie de crise et proposition de refondation ». Mission d'appui à la présidence malienne, Union européenne, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), Arga Mali, Arga régional, Espace Djénu.

Gaulme, F. (2013), « Mali : une contribution de la recherche française et européenne ». Document de travail n°136, séminaire AFD, vendredi 12 avril 2013.

Grémont, Charles, Villages and Crossroads, Changing Territorialities among the Tuareg of Northern Mali in Saharan frontiers: space and mobility in Northwest Africa (eds), J. Mc Dougall and J. Scheele, Bloomington, Indiana university Press, p. 131-145.

Kristensen, K., et Ba, B. (2013), « *Mapping the Views, Interests and Expectations of the Population in Mali* ». NOREF Report, April 2013.

Larcher, W et Tull, D. Mali Beyond Counterterrorism, SWP Comments, n°7, Février 2013.

Mali-France, regards sur une histoire partagée, GEMDEV et Université du Mali, Bamako, Paris, éditions Donnyia et Karthala, 2005.

Siméant J. et Taoré, L., Mali : le putsch et le Nord vu de Bamako, CERI, octobre 2012.