

Un processus en quête de paix : Les enseignements tirés de l'accord intermalien

Traduit de l'anglais et mis à jour en janvier 2018

ARTHUR BOUTELLIS ET MARIE-JOËLLE ZAHAR



Photo de couverture : Installation des autorités intérimaires à Kidal (Mali) le 28 février 2017. MINUSMA/Ag Cheick Nasser.

Avertissement : Les vues exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

IPI Publications

Adam Lupel, *vice-président*

Albert Trithart, *éditeur*

Madeline Brennan, *éditrice adjointe*

Traduction

Jacques Roland

Thierry Chambon

Format suggéré pour les citations :

Arthur Boutellis et Marie-Joëlle Zahar, « Un processus en quête de paix : Les enseignements tirés de l'accord intermalien », International Peace Institute, New York, janvier 2018.

© International Peace Institute, 2018.
Tous droits réservés

www.ipinst.org

À PROPOS DES AUTEURS

ARTHUR BOUTELLIS est conseiller senior non résident à l'International Peace Institute et chargé d'enseignement à l'Université Columbia de New York.

Courriel : boutellis@ipinst.org

MARIE-JOËLLE ZAHAR est chercheuse senior non résidente à l'IPI. Elle est directrice du Réseau de recherche sur les opérations de paix et professeure titulaire de science politique à l'Université de Montréal.

Courriel : marie-joelle.zahar@umontreal.ca

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont fait part de leur point de vue lors des entretiens conduits à New York et au Mali (à l'occasion de deux visites sur place effectuées en février et mai 2017). Ils souhaitent également remercier tous les représentants du Gouvernement malien, des groupes armés et de la société civile, ainsi que les membres de l'équipe de médiation internationale et les experts qui ont pris le temps de s'entretenir avec eux pour ce rapport.

Les auteurs expriment toute leur reconnaissance envers les collègues qui ont donné leur avis et apporté un retour d'information sur différentes versions de ce rapport au cours de sa rédaction, en particulier Yvan Guichaoua, Jean-Hervé Jezequel, Delphine Mechoulan, Eva Meyer, Colombe de Nicolay et Anne Savey.

L'IPI a une dette de reconnaissance envers ses nombreux donateurs pour leur généreux appui. Il tient en particulier à remercier la République fédérale d'Allemagne d'avoir rendu possible cette publication.

SOMMAIRE

Abréviations.	iii
Synthèse.	1
Introduction	2
L’empreinte des accords de paix antérieurs (des années 60 à 2012)	5
LES VAGUES DE RÉBELLION PRÉCÉDENTES	
L’EMPREINTE DES ACCORDS ANTÉRIEURS	
La quatrième vague de rébellion (2012-2014)	11
LA CRISE DE 2012	
L’ACCORD PRÉLIMINAIRE DE OUAGADOUGOU	
LE TOURNANT DÉCISIF : LES AFFRONTEMENTS DE KIDAL	
Les négociations d’Alger (2014-2015).	14
LES CINQ PHASES DES NÉGOCIATIONS	
LE VOLET SÉCURITAIRE PARALLÈLE ET L’ÉVOLUTION DE L’ÉQUILIBRE DES FORCES MILITAIRES	
UN ACCORD SIGNÉ EN DEUX ÉTAPES ET À PAS FORCÉS	
La mise en œuvre de l’Accord de Bamako	24
LE RÔLE DU GOUVERNEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE	
LES GROUPES ARMÉS ET LA MISE EN ŒUVRE : AFFRONTEMENTS, FRAGMENTATION ET RECOMPOSITION	
LA MÉDIATION LOCALE, OU LA « CLANISATION » DE LA PAIX	
LA NÉGOCIATION DES « NON-DITS » : TERRORISTES ET TRAFIQUANTS	
LES ÉLÉMENTS MANQUANTS : DIVIDENDES DE LA PAIX ET ADHÉSION DE LA SOCIÉTÉ	

LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE : MAINTIEN
D'UNE UNITÉ D'ACTION ET DE VOLONTÉ

Conclusion 46

ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LES NATIONS
UNIES

LES PROCHAINES ÉTAPES : 2017 ET APRÈS

Abréviations

AQMI	Al-Qaïda au Maghreb islamique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CJA	Congrès pour la justice dans l'Azawad
CME	Coordination des mouvements de l'entente
CMFPR	Coordination des mouvements et fronts patriotiques de résistance
CPA	Coalition du peuple pour l'Azawad
CSA	Comité de suivi de l'accord
CSE	Comité de suivi et d'évaluation
CTMS	Commission technique mixte de sécurité
CTS	Commission technique de sécurité
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
FLM	Front de libération du Macina
GATIA	Groupe d'autodéfense des Touaregs Imghad et alliés
HCUA	Haut conseil pour l'unité de l'Azawad
MAA	Mouvement arabe de l'Azawad
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MISMA	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad
MPSA	Mouvement populaire pour le salut de l'Azawad
MSA	Mouvement pour le salut de l'Azawad
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Synthèse

L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger (ci-après « l'Accord de Bamako »), signé en deux étapes à Bamako le 15 mai et le 20 juin 2015, était censé inaugurer une nouvelle ère de paix et de stabilité pour le Mali. Pourtant, non seulement n'y a-t-il eu que peu de progrès dans l'application de certaines des dispositions clés de l'accord, mais la situation sécuritaire demeure instable avec de nouveaux affrontements entre groupes armés signataires de l'Accord de Bamako durant l'été 2017 et la détérioration continue de la situation au centre du pays. Cette instabilité est d'autant plus inquiétante que le pays entre dans une période électorale intense — avec des élections locales et régionales prévues pour avril 2018 suivies de présidentielles en juillet —, et ce avec un nouveau gouvernement, dirigé par le cinquième premier ministre depuis l'élection du Président Ibrahim Boubacar Keïta en août 2013. Pourtant, la communauté internationale s'est vraiment mobilisée pour soutenir l'État malien. Comment se fait-il, en dépit de cette mobilisation, que « le processus de paix [n']ait guère donné de résultats tangibles »¹ et que certains annoncent que l'accord de paix risque d'échouer ?

Toute analyse de la situation au Mali doit commencer par une prise en compte du fait que la crise la plus récente était due à la quatrième rébellion survenue dans le pays, et la troisième à se terminer par un accord négocié entre le Gouvernement malien et les groupes armés du nord. L'issue de ces précédentes négociations a fait naître le sentiment que les accords restent toujours lettre morte. Et cette situation a alimenté la méfiance de part et d'autre et entraîné la radicalisation des mouvements armés. Bien que les négociations passées aient établi l'Algérie dans son rôle de médiateur de prédilection, leur issue a marqué de son empreinte le processus de médiation conduit par ce pays en 2014-2015, dont les complications ont fait naître une partie des obstacles auxquels se heurte la mise en œuvre de l'Accord de Bamako.

La période de transition de deux ans prévue par cet accord s'est terminée le 20 juin 2017, mais le Gouvernement et les mouvements armés se sont entendus in extremis le 12 juin sur une nouvelle

feuille de route pour l'application de l'accord au-delà de cette période intérimaire. Durant la deuxième moitié de 2017, la communauté internationale a mis en place de multiples instruments destinés à encourager la mise en œuvre de l'accord, avec l'adoption par le Conseil de sécurité d'un régime de sanction pour le Mali, la désignation d'un Observateur indépendant chargé d'évaluer de manière objective l'état de la mise en œuvre de l'accord et la mise en place d'une Commission d'enquête internationale indépendante pour le Mali. Le Conseil de sécurité a également adopté, en décembre, sa résolution 2391, qui ouvre la voie à un appui opérationnel et logistique spécial de l'ONU et de l'UE à la force conjointe du G5 Sahel par l'intermédiaire de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Le présent rapport revient sur les négociations en elles-mêmes et fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'accord depuis sa signature.

L'Accord de Bamako se présente plutôt comme un accord-cadre ébauchant les contours d'une solution, tout en laissant beaucoup d'aspects à clarifier lors de la mise en œuvre. Par conséquent, celle-ci a nécessité une médiation intensive au fur et à mesure que les parties interprétaient ses dispositions et s'employaient à les traduire en nouveaux mécanismes et nouvelles structures et institutions. Six problèmes clés ont posé des difficultés pendant ce processus. L'analyse de ces difficultés permet de dégager un certain nombre d'enseignements pour l'engagement de l'ONU dans les processus de paix.

1. **Le rôle du gouvernement dans la mise en œuvre.** Les médiateurs ont établi que l'État malien était le principal acteur chargé de la mise en œuvre. Bien que, ces derniers temps, le Gouvernement malien ait manifesté une plus grande volonté d'aller de l'avant, en particulier au chapitre de la sécurité et des institutions politiques, la mise en œuvre dans les autres domaines est restée à la traîne. De plus, sa manière d'opérer la mise en œuvre a créé des tensions avec les groupes armés et contribué au dysfonctionnement des mécanismes de suivi.
2. **La fragmentation et la recomposition des groupes armés.** Les changements de donne

1 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 82.

incessants observés parmi les groupes armés ont eu trois conséquences directes pour la mise en œuvre. Premièrement, l'équipe de médiation internationale a dû s'évertuer à résoudre le problème des nouveaux groupes armés rivalisant pour être inclus dans le Comité de suivi. Deuxièmement, les affrontements entre groupes armés ont permis au Gouvernement d'imputer la stagnation de la mise en œuvre à l'insécurité. Et troisièmement, la fragmentation des groupes armés a conduit leurs représentants à porter plus d'attention aux avantages attribués à titre communautaire ou individuel qu'aux dividendes de la paix.

3. **La «clanisation» du processus de paix.** Les scissions des groupes armés sur des critères d'appartenance tribale ont mis en évidence la «clanisation» grandissante du conflit. Malgré des accords temporaires négociés à l'échelle locale, les luttes de pouvoir entre les tribus et au sein de celles-ci se sont poursuivies, ce qui a eu pour effet de perpétuer le cycle de l'insécurité et a contribué à bloquer le processus de mise en œuvre. Ces luttes intestines se sont jouées tout particulièrement lors de la nomination des nouvelles autorités intérimaires dans les régions du nord.
4. **Les «non-dits» tels que le terrorisme et les trafics.** Les négociations n'ayant pas réglé les questions du terrorisme et du crime organisé, ces deux sujets sont devenus des problèmes pressants pendant la période de mise en œuvre. Pendant que l'attention se concentrait sur le nord du pays, les groupes terroristes se sont mis à envahir le centre, si bien que le Mali est devenu le théâtre d'opérations le plus dangereux pour les soldats de la paix de l'ONU. La lenteur des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord de paix a rendu difficile de distinguer entre groupes armés «respectant le processus de paix», «terroristes» ou «criminels», et cette distinction reste floue.
5. **L'absence de dividendes de la paix et le manque d'adhésion de la société.** C'est dans le domaine du développement que la mise en œuvre a été la plus lente, surtout en raison de la présence limitée de l'État et de l'insécurité persistante qui règne dans le nord du Mali. Cet état de fait a affaibli l'adhésion des populations du nord au processus de paix. En même temps, les conces-

sions supposées aux groupes armés et aux populations du nord ont affaibli l'adhésion de la société dans le sud. Néanmoins, les Maliens restent généralement favorables à la mise en œuvre de l'accord.

6. **Le maintien d'une unité d'action et de volonté dans la communauté internationale.** L'équipe de médiation internationale, qui s'est élargie après la signature de l'accord, a accompagné de près son application par la mise en place et le maintien de garanties et de mécanismes de suivi. Si la diversité des acteurs de cet accompagnement a parfois aidé à arracher des avancées, elle a aussi compliqué la tâche de la communauté internationale lorsqu'il s'est agi de maintenir une vision commune et un niveau d'engagement constant.

Même si la mise en œuvre de l'Accord de Bamako est très en retard sur son calendrier, il y a désormais de modestes acquis sur lesquels s'appuyer pour aller de l'avant, notamment la conférence d'entente nationale, la mise en place des autorités intérimaires dans toutes les régions du nord et le lancement de patrouilles mixtes à Gao. Les affrontements entre groupes armés signataires durant l'été 2017 ont été suivis d'un nouveau cycle de pourparlers entre les groupes armés et leurs affiliés au niveau local («Anéfis 2»). La plus grande implication du Gouvernement et de la communauté internationale dans ce cycle pourrait enclencher une nouvelle dynamique positive à condition que les engagements pris soient respectés et qu'ils viennent effectivement compléter et renforcer le processus de paix au niveau national. Beaucoup continuent de craindre que les parties s'intéressent plus au processus qu'à la paix proprement dite, et il y a toujours un risque que l'équipe de médiation internationale se désengage du suivi de la mise en œuvre et que les solutions militaires commencent à se substituer à un processus politique qui, certes, piétine, mais qui demeure la seule option pour éviter un retour de la violence.

Introduction

Signé à Bamako en deux étapes le 15 mai et le 20 juin 2015, l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger (ci-après «l'Accord de Bamako») était censé inaugurer une nouvelle ère de paix et de stabilité pour le Mali.

Pourtant, non seulement n'y a-t-il guère eu de progrès dans l'application de certaines dispositions clés de l'accord, mais en plus la situation sécuritaire est restée instable. L'insécurité s'est propagée du nord vers le centre du pays. Les groupes islamistes refont leur apparition; un nouveau groupe armé, le Front de libération du Macina (également appelé la « katiba Macina »), s'est constitué au centre du Mali et a conclu une alliance avec d'autres groupes islamistes maliens — Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), Ansar Eddine et Al-Mourabitoune — en mars 2017. Le pays est devenu le théâtre d'opérations le plus dangereux pour les soldats de la paix de l'ONU, qui sont régulièrement pris pour cible et ont subi des pertes considérables, y compris depuis la signature de l'Accord de Bamako².

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la communauté internationale s'est vraiment mobilisée pour soutenir l'État malien. Depuis le coup d'État de mars 2012, lorsque des militaires maliens, mécontents de la manière dont le pouvoir en place gérât la rébellion dans le nord du pays, se sont mutinés et ont renversé le gouvernement du Président Amadou Toumani Touré (rentré symboliquement quoique brièvement au Mali le 24 décembre 2017, après un exil de cinq ans au Sénégal³), les États et organisations de la région et du reste du monde sont venus à l'aide du Mali. À la suite du coup d'État et de la reprise généralisée des combats au nord du Mali, l'Union africaine (UA) et la France ont déployé des troupes pour éviter l'effondrement de l'État malien. L'Organisation des Nations Unies, l'UA, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne (UE) et la Suisse ont participé à la négociation de l'Accord préliminaire de Ouagadougou, signé le 18 juin 2013. En avril, le Conseil de sécurité a autorisé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), qui s'est déployée le 1^{er} juillet 2013.

Bien que ces efforts aient ouvert la voie au rétablissement des autorités légitimes de l'État, avec l'élection du Président Ibrahim Boubacar Keïta

(IBK) en août 2013, ils n'ont pas suffi à résoudre la crise entre le pouvoir malien de Bamako et les groupes armés du nord du pays. Pour tenter de résoudre cette crise persistante, le Gouvernement algérien a pris la tête d'un processus de médiation multilatéral entre le Gouvernement et ces groupes armés; ce processus, qui s'est déroulé à Alger, a débouché sur l'Accord de Bamako.

Comment se fait-il que, malgré l'envergure de cette mobilisation internationale, l'état de la mise en œuvre soit tel que l'International Crisis Group en est venu à exhorter le Conseil de sécurité des Nations Unies à «réorienter la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), dont il a renouvelé le mandat en juin 2017, pour éviter que l'accord soit un échec»⁴? Le présent rapport retrace les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'accord de paix, en replaçant les événements actuels du Mali dans le contexte historique plus large des processus de paix que ce pays a connus dans le passé. Il examine aussi ces difficultés à la lumière du processus de médiation conduit par l'Algérie en 2014-2015, car plusieurs des obstacles à la mise en œuvre de l'accord sont directement liés à des complications survenues pendant ces négociations. Le rapport tire des enseignements à la fois des négociations proprement dites et des deux années et demie de mise en œuvre. Il analyse l'impact du processus de médiation sur l'application de l'Accord de Bamako et sur la pérennité de ses résultats.

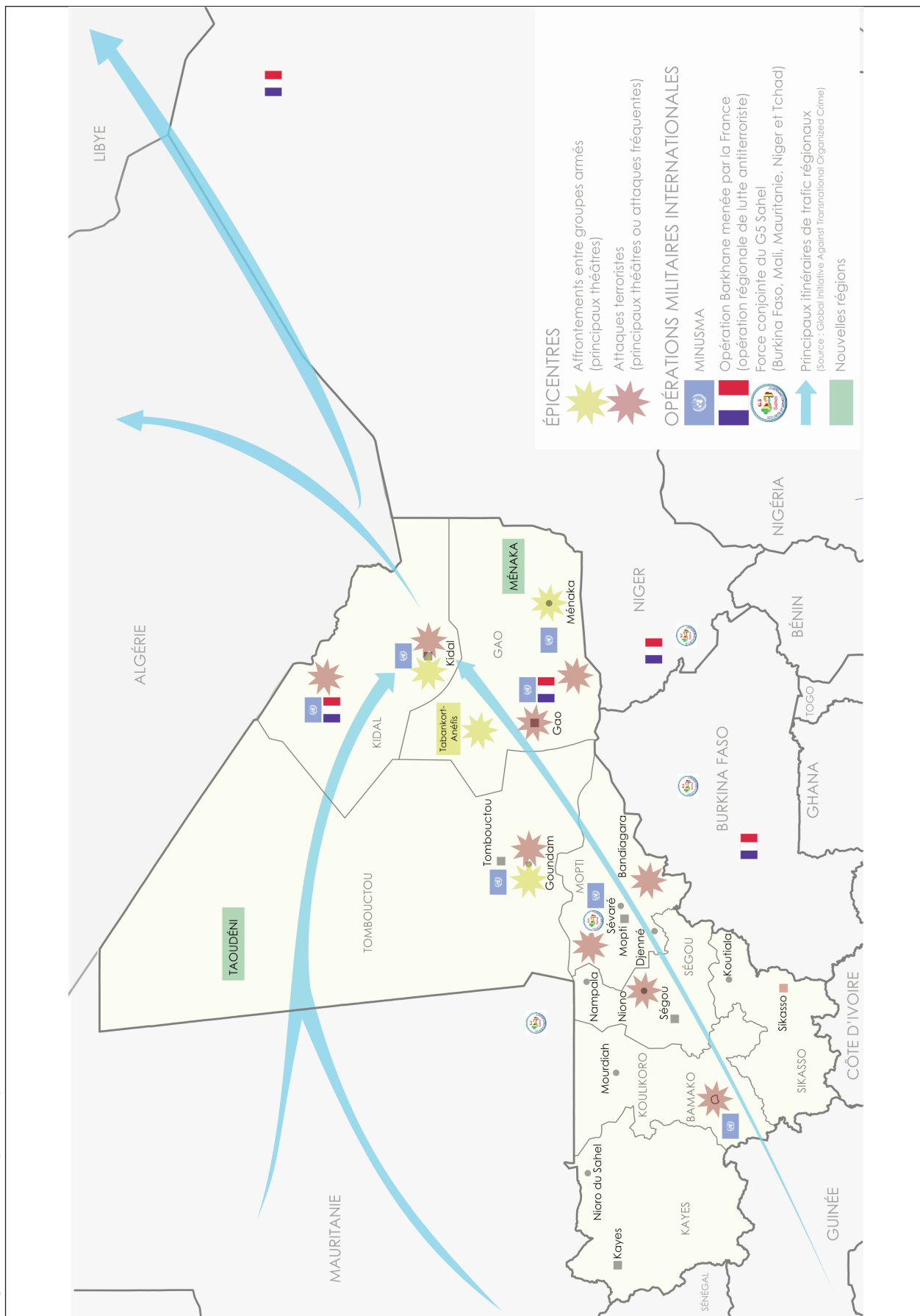
Cet état des lieux met en évidence un certain nombre de questions qui, bien qu'abordées dans le cas particulier du Mali, dépassent largement ce cadre et portent des enseignements pour les processus de médiation à venir. Il s'agit notamment des suivantes : l'empreinte des processus antérieurs sur la confiance entre les parties; le rôle du Gouvernement dans la mise en œuvre de l'accord; la fragmentation et la recomposition des groupes armés concurrents; les efforts de médiation à l'échelle locale et la «clanisation» de la paix; les problèmes posés par les «non-dits» que sont le terrorisme et la criminalité organisée; l'absence de

2 Entre sa mise en place en juillet 2013 et la fin 2017, la MINUSMA a perdu 152 soldats. Avec un si grand nombre de militaires tués en tout juste trois ans, la MINUSMA est la mission de l'ONU la plus dangereuse. Données de l'ONU, disponibles à <http://peacekeeping.un.org/en/fatalities>.

3 « Mali: L'ancien président Amadou Toumani Touré est rentré à Dakar », Radio France Internationale, 2 janvier 2018.

4 International Crisis Group, *Lettre ouverte au Conseil de sécurité des Nations unies sur le maintien de la paix au Mali*, 24 avril 2017, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/open-letter-un-security-council-peacekeeping-mali.

Figure 1. Carte politique du Mali (2014-2017)



dividendes de la paix pour la population du Mali et le manque d'adhésion de la société; et le maintien d'une unité d'action et de volonté dans la communauté internationale. Le rapport se conclut par quelques enseignements utiles pour l'Organisation des Nations Unies et par une analyse des défis à surmonter pour mettre en œuvre les dispositions clés de l'accord en amont des élections présidentielles de juillet 2018.

L'empreinte des accords de paix antérieurs (des années 60 à 2012)

Aucune analyse de la situation actuelle au Mali ne saurait passer sous silence le fait que le soulèvement armé de 2012 était la quatrième rébellion à se conclure par un processus de négociation débouchant sur un accord entre le Gouvernement central et les groupes armés du nord du pays. Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Mali a connu quatre vagues de rébellion dans le nord, de 1963 à 1964, de 1990 à 1996, de 2006 à 2009 et de 2012 à 2013. La rébellion de 1963-1964 s'est soldée par une défaite militaire face à une armée malienne puissante appuyée par l'Union soviétique, et le souvenir de cet épisode entache toujours les relations entre le nord et le sud. Les autres rébellions ont toutes été suivies de négociations ayant abouti à un accord de paix. Ainsi, comme le relève un compte rendu récent, «les accords de paix antérieurs du Mali représentent un point de départ utile pour évaluer les problèmes qui font aujourd'hui obstacle à l'avènement d'une paix durable»⁵.

LES VAGUES DE RÉBELLION PRÉCÉDENTES

Première vague : La répression et l'exil (1963-1964)

La première rébellion a débuté en 1963, trois ans seulement après l'accession du Mali à l'indépendance. Les groupes armés exigeaient la reconnaissance politique des particularités du nord du Mali

et la mise en place d'un statut particulier pour la région. Plutôt que de céder à ces exigences, le premier régime postcolonial du Président Modibo Keita opta pour la répression. Les régions du nord furent alors soumises à la loi martiale et à l'administration militaire. Selon un anthropologue, la brutalité de la répression menée par l'armée malienne, venue principalement du sud, «a laissé des traces douloureuses dans la mémoire collective, en particulier dans la région de Kidal, et a nourri un ressentiment profond au sein des très nombreuses familles de cette zone touchées par les massacres qui eurent lieu»⁶ (voir la carte du Mali présentée à la figure 1 pour localiser les régions du nord).

En 1968, le Président Keita est renversé. Sous le régime du Comité militaire de libération nationale, présidé par le général Moussa Traoré, puis, à partir de 1976, de l'Union pour la démocratie et le peuple malien, la rébellion semble s'être apaisée. Au milieu des années 70, puis des années 80, des sécheresses poussent des milliers d'habitants du nord à quitter le Mali pour se réfugier en Algérie et au Niger, où ils tissent des liens avec les mouvements rebelles touaregs de ces deux pays, ainsi qu'en Libye, où Mouammar Kadhafi intègre nombre d'entre eux dans sa Légion islamique, une force de mercenaires créée par son pays.

Deuxième vague : L'Accord de Tamanrasset et le Pacte national (1990-1996)

La rébellion de 1990-1991 a été conduite et exécutée par des exilés touaregs et arabes⁷. Leurs revendications faisaient écho à celles de la première vague (meilleures conditions de vie et reconnaissance d'une identité politique nordiste), mais ils demandaient aussi que les Touaregs soient autorisés à intégrer l'armée malienne. Le général Traoré, qualifiant les rebelles de «bandits de grand chemin», préféra une fois de plus la répression aux négociations. Les exactions qui s'ensuivirent sont tenues pour responsables de l'aggravation des griefs du nord⁸.

Le régime choisit l'Algérie pour servir de médiateur dans cette crise. Les négociations de

⁵ Stephanie Pezard et Michael Shurkin, *Achieving Peace in Northern Mali: Past Agreements, Local Conflicts, and the Prospects for a Durable Settlement*, Rand Corporation, Santa Monica, 2015, p. 5, disponible à www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR892/RAND_RR892.pdf.

⁶ Jean-Pierre Olivier de Sardan, «La "question touareg" aujourd'hui au Mali : Rappel des faits et mise en perspective», *Cahiers du Mapinduzi* 3, 2013, p. 28.

⁷ Deux des principaux chefs de la rébellion de 1990, Iyad Ag Ghali et Mohamed Ag Najem, avaient combattu dans les rangs de la Légion islamique libyenne au Liban et au Tchad.

⁸ Grégory Chauzal et Thibault van Damme, *The Roots of Mali's Conflict: Moving beyond the 2012 Crisis*, Institut néerlandais de relations internationales Clingendael, mars 2015, p. 31, disponible à www.clingendael.nl/sites/default/files/The_roots_of_Malis_conflict.pdf.

sortie de crise débouchèrent sur l'Accord de Tamanrasset, signé le 6 janvier 1991, qui accordait au nord un statut particulier permettant à ses populations de gérer leurs propres affaires économiques, sociales et culturelles aux échelons régional et local par l'intermédiaire d'assemblées élues. Il allouait environ 47 % du prochain programme de développement aux régions du nord et prévoyait leur démilitarisation⁹. Tenu secret par crainte que ses termes soient inacceptables pour le sud, il ne tarda pas à devenir caduc : le 26 mars 1991, une révolution populaire soutenue par l'armée et dirigée par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré renversa le général Traoré.

La révolution n'améliore pas la situation au nord du Mali, où la rébellion se scinde en quatre factions aux aspirations divergentes¹⁰. Le nouveau Gouvernement malien s'assure le concours de l'Algérie, avec l'aide de la Mauritanie et de la France, pour négocier avec les rebelles. Sous la pression de l'Algérie, les groupes rebelles touaregs et arabes forment une alliance (la coordination des Mouvements et Front unifiés de l'Azawad) pour être en mesure de négocier. Le 11 avril 1992, ils signent un Pacte national destiné à rétablir la relation entre le sud et le nord du Mali¹¹. Ce pacte prévoit une partie des concessions qui figuraient dans l'Accord de Tamanrasset : statut particulier pour le nord du pays, retrait des forces armées gouvernementales des régions du nord, intégration des rebelles dans l'armée malienne, programme de développement ambitieux et décentralisation approfondie s'étendant à tout le pays¹². En contrepartie, les rebelles conviennent de renoncer à leurs appels à l'indépendance de l'Azawad.

Les autorités maliennes s'avèrent incapables de susciter une adhésion suffisante à l'accord dans le

sud ou de rassembler en sa faveur toutes les tribus du nord. Près de 2 500 anciens combattants sont intégrés dans l'armée ou dans l'administration, et 9 500 autres reçoivent des allocations, chiffres «perçus comme trop faibles dans le nord et trop élevés [...] dans le sud»¹³. Les divisions au nord et la lenteur des réformes politiques et économiques font naître de nouvelles tensions.

La troisième vague : L'Accord d'Alger et ses répercussions (2006-2009)

Lorsque la violence reprend au nord du Mali en 2006, elle résulte une fois de plus d'un mélange explosif désormais bien connu combinant griefs du nord et réponses inadaptées du sud. Depuis 1996, le nord du Mali continue d'accuser un retard développemental¹⁴, tandis que les Maliens du sud continuent de se méfier des Maliens du nord, considérant que ces derniers ont été récompensés pour avoir pris les armes. Pour sa part, le Gouvernement malien ne traduit pas ses promesses de 1992 dans les faits, ce qui, selon deux experts, «intensifie les divisions nationales et la dissension entre territoires du nord et du sud»¹⁵. La situation s'aggrave en 2002, avec l'élection du Président Amadou Toumani Touré.

En mai 2006, alors que les forces armées maliennes se retirent du nord, des combattants unis sous la bannière de l'Alliance démocratique du 23 mai pour le changement, dirigée par Iyad Ag Ghali, Ibrahim Ag Bahanga et Hassan Ag Fagaga, se rendent maîtres des villes de Kidal et de Ménaka. Une fois encore, l'Algérie offre ses bons offices pour la conduite du processus de médiation. Il s'ensuit un nouvel Accord d'Alger, signé le 4 juillet 2006, qui accorde au nord une plus grande autonomie politique et davantage de fonds destinés au développement¹⁶. Les dispositions de cet accord,

9 Accord sur la cessation des hostilités, signé le 6 janvier 1991 à Tamanrasset (Algérie). Texte français intégral disponible à www.unesco.org/culture/fr/indigenes/Dvd/pj/TOUAREG/TouaregC4_2.pdf.

10 Ces quatre factions étaient les suivantes : le Mouvement populaire de libération de l'Azawad, principal groupe actif pendant la rébellion (composé des lignages dominants de la tribu des Ifoghas et dirigé par Iyad Ag Ghali) ; l'Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad (composée essentiellement de Touaregs des tribus Taghat Malet, Idnan et Imghad) ; le Front populaire de libération de l'Azawad (composé de la tribu Chamanamas) ; le Front islamique arabe de l'Azawad (composé de la minorité arabe du Mali). Chauzal et van Damme, *The Roots of Mali's Conflict*, p. 32.

11 Pacte national conclu entre le Gouvernement de la République du Mali et les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad consacrant le statut particulier du nord au Mali, signé à Bamako le 11 avril 1992. Texte français intégral disponible à <http://peacemaker.un.org/mali-pacte-reconciliation-national92>.

12 Le nombre de communes est passé de 19 à 703, les premières élections communales se sont tenues en 1998, et une troisième région administrative a été créée dans le nord du Mali autour de Kidal. Certains pouvoirs en matière d'économie et de sécurité ont été transférés du Gouvernement national à de nouvelles assemblées locales et régionales.

13 Pezard et Shurkin, *Achieving Peace in Northern Mali*, p. xiii.

14 Pour un bon tour d'horizon des inégalités entre le nord et le sud du Mali, voir l'étude de Macartan Humphreys et Habaye Ag Mohamed, « Senegal and Mali », parue en janvier 2003 et disponible à www.columbia.edu/~mh2245/papers1/sen_mali.pdf.

15 Chauzal et van Damme, *The Roots of Mali's Conflict*, p. 32.

16 Accord d'Alger pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal, signé à Alger le 4 juillet 2006. Texte français intégral disponible à <http://peacemaker.un.org/mali-accordalger2006>.

comme celles des précédents, sont peu nombreuses à être appliquées.

Plusieurs partis politiques maliens rejettent cet Accord d'Alger, en particulier le Rassemblement pour le Mali, dirigé par Ibrahim Boubacar Keïta, pour lequel il s'agit d'une solution politique faible et inadaptée pour répondre à un problème de sécurité¹⁷. Les chefs touaregs des lignages n'appartenant pas à la tribu des Ifoghas refusent également d'y souscrire, considérant qu'il n'est avantageux que pour la collectivité Ifoghas dont Iyad Ag Ghali est issu. En effet, les Ifoghas de Kidal sont surreprésentés dans les institutions créées pour contrôler la mise en œuvre de l'accord. D'autres groupes, comme les tribus Idnan et Taghat Malet, sont graduellement exclus de ce processus¹⁸.

Les critiques émises à l'égard de la manière dont le Président Touré a géré la rébellion laissent également entrevoir des soupçons de collusion entre le mouvement d'Iyad Ag Ghali et AQMI. Les rumeurs de complicité entre hautes sphères de l'État, trafiquants et groupes armés prennent de l'ampleur. Le Président Touré alimente les divisions entre communautés nordistes en établissant deux milices, l'une touarègue et l'autre arabe, pour combattre l'Alliance Touareg pour le Changement (Nord Mali), le nouveau mouvement d'Ibrahim Ag Bahanga créé en opposition à la politique d'Ag Ghali¹⁹. Tous ces facteurs ne tardent pas à se conjuguer au point de rendre caduc ce nouvel Accord d'Alger.

En 2010, le Président Touré tourne le dos à la stratégie de démilitarisation du nord du pays qu'il avait d'abord adoptée et tente de remédier à la montée de l'insécurité dans cette région par la mise en œuvre d'un Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement du nord Mali. Doté d'un budget total de 48,6 millions d'euros, ce programme est d'abord perçu comme un engagement historique envers les populations du nord fondé sur le Pacte national de 1992 et sur l'Accord

d'Alger de 2006²⁰. Mais quand il se met à implanter des « pôles sécurisés de développement et de gouvernance » avec peu ou pas de concertation au niveau local et à consacrer une part disproportionnée de son budget à la sécurité (en particulier à la construction de camps militaires) plutôt qu'au développement, beaucoup expriment leur opposition²¹. Certains analystes le citent comme l'une des raisons qui ont conduit le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) à prendre les armes en janvier 2012.

L'EMPREINTE DES ACCORDS ANTÉRIEURS

Alors que la première vague de rébellion ayant suivi l'accession du Mali à l'indépendance s'est terminée par une défaite militaire, les deuxième et troisième vagues ont débouché sur des négociations qui ont elles-mêmes abouti à un accord de paix. L'issue de ces accords a eu des répercussions sur chacun des cycles de négociations ultérieurs. En particulier, elle a fait naître le sentiment que les accords ne sont jamais appliqués, engendrant ainsi de la méfiance de part et d'autre, une radicalisation des mouvements armés et des prises de position de plus en plus intransigeantes. Elle a aussi fait de l'Algérie le médiateur de prédilection dans les crises maliennes.

La méfiance des parties

L'aspect le plus remarquable des accords antérieurs pourrait bien être leur redondance²². Chaque accord a engagé les autorités maliennes à reconnaître le statut particulier du nord, à mettre en œuvre une plus grande décentralisation, à revenir sur leur manière musclée d'aborder la sécurité, à diminuer le rôle et la présence de leurs forces armées dans le nord, à promouvoir le développement économique et à intégrer les rebelles dans les forces de sécurité et l'administration civile du pays.

La mauvaise foi et la piètre mise en œuvre sont deux des principales raisons souvent citées pour

17 Voir la *Déclaration du bureau politique national du RPM* (Rassemblement pour le Mali) publiée le 12 juillet 2006 et disponible à <http://ibk2007.over-blog.net/article-10089823.html>.

18 International Crisis Group, *Mali : Éviter l'escalade*, 18 juillet 2012, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/mali-avoiding-escalation.

19 Chauzal et van Damme, *The Roots of Mali's Conflict*, p. 11.

20 « Mali : ATT lance sa stratégie anti-Aqmi de développement du nord », *Jeune Afrique*, 10 août 2012, disponible à www.jeuneafrique.com/179914/politique/mali-att-lance-sa-strategie-anti-aqmi-de-d-developpement-du-nord/. Voir aussi l'entretien avec le coordonnateur du programme, Mohamed Ag Erlaf : « Nord du Mali : Concilier développement et sécurité », *Marchés Africains*, 2011, disponible à [http://marchesafricains.fr/articles/13561/mohamed-ag-erlaf-directeur-general-de-l%E2%80%99anict-et-coordonateur-du-pspsdn-\(interview\)](http://marchesafricains.fr/articles/13561/mohamed-ag-erlaf-directeur-general-de-l%E2%80%99anict-et-coordonateur-du-pspsdn-(interview)).

21 Chauzal et van Damme, *The Roots of Mali's Conflict*, p. 50.

22 Pezard et Shurkin, *Achieving Peace in Northern Mali*, p. 7 et 23 à 43.

expliquer l'échec de ces accords de paix antérieurs. Un notable arabe malien présente le problème comme suit : « La paix n'a pas duré dans le passé parce que c'est comme dans un mariage. Il y a nécessairement des problèmes, mais tant que chacun fait des efforts, ça marche bien. Le problème au Mali, c'est qu'un des partenaires n'a aucun intérêt à ce que les choses marchent »²³. Il s'agit là d'une perception courante qui trouve son origine dans ce qui a été présenté comme « l'incapacité fondamentale de Bamako à établir sa légitimité chez beaucoup d'habitants du nord »²⁴.

Depuis l'indépendance, l'identité nationale malienne se construit autour des Bambaras et des autres peuples mandés. En discutant avec les auteurs, plusieurs responsables maliens désignaient leurs missions dans le nord comme des « missions maliennes » plutôt que comme des « missions gouvernementales », soulignant ainsi qu'ils se représentaient le nord du Mali et ses collectivités comme étant « les autres ». En même temps, les populations du nord du Mali ont tissé avec l'Algérie, et l'Afrique du Nord en général, des liens commerciaux, culturels et linguistiques plus solides qu'avec Bamako. Par conséquent, les groupes et communautés marginalisés du nord du Mali ont interprété l'application sécuritaire des accords de paix comme une simple continuation de l'administration militaire et de ses excès. S'arrêtant sur les accords de 2006 et 2015, un haut fonctionnaire malien originaire du nord fait valoir que dans les deux cas, pas grand-chose, voire rien, n'avait été fait pour rétablir la confiance et combler l'écart entre le nord et le sud. Ce fonctionnaire a ajouté : « Chaque fois que dans les discussions [au sein des cercles gouvernementaux], quelqu'un essaie de rétablir un certain équilibre, il se fait dire qu'il est partial plutôt qu'attaché à la nation »²⁵.

Les habitants du nord ne sont pas les seuls à éprouver de la méfiance au Mali. Les rébellions qui se sont succédé au fil de l'histoire ont aussi laissé une profonde empreinte dans l'opinion publique du sud. Les habitants du sud constituent environ 80 % de la population du Mali et, comme ceux du

nord (quoique dans une moindre mesure), ils ne disposent pas d'un accès suffisant aux services de base. Beaucoup d'entre eux supportent mal ce qu'ils en sont venus à considérer comme une « prime à la rébellion », à savoir les avantages successifs acquis par le nord (au moins sur le papier) avec chaque nouvel accord de paix.

En effet, il a été relevé que « les accords de paix et les mesures d'incitation économiques prises au bénéfice de certains combattants pour les désarmer ont encouragé de manière indirecte, dans un contexte de dépression, une économie rebelle et l'entrée en scène d'entrepreneurs locaux de la violence »²⁶. Cette économie de la guerre a alimenté l'association que les gens du sud font de longue date entre Touaregs et insécurité « à cause de leur longue expérience mythifiée du “rezzou”, ou raid contre les populations sédentaires »²⁷.

Les Maliens du sud éprouvent aussi une profonde méfiance à l'égard du caractère exclusif des processus ayant produit les accords de paix antérieurs. Depuis toujours, il y a très peu d'informations publiques sur les processus de paix, et encore moins sur le contenu des accords. Selon un fonctionnaire malien, en 2015 comme en 2006, le sud du Mali était en proie à d'abondantes rumeurs selon lesquelles la population n'était pas tenue au courant de l'étendue véritable des concessions arrachées par les groupes armés à la table des négociations²⁸. Une expression dans le vent chez les gens du sud, « les vrais accords sont restés à Alger », témoigne de l'ampleur de leur méfiance.

Des groupes et griefs locaux aux mouvements radicalisés transnationaux

Les vagues de rébellion successives et des accords de paix subséquents ont aussi eu pour corollaire la transformation des groupes armés et la radicalisation de leurs exigences. La première vague de rébellions nordistes était une affaire locale : les rebelles demandaient aux autorités de Bamako de reconnaître les particularités du nord du Mali. Selon un expert du Mali, c'était aussi une réaction des lignages touaregs dominants de la confédération des Kel Adagh contre les politiques de

23 Ibid., p. 23.

24 Ibid., p. xv.

25 Entretien avec un fonctionnaire malien le 9 mai 2017 à Bamako.

26 Chauzal et van Damme, *The Roots of Mali's Conflict*, p. 19.

27 Ibid.

28 Entretien avec un fonctionnaire malien le 9 mai 2017 à Bamako.

Bamako, qui cherchaient à remettre en question l'ordre social existant auquel ils devaient leur suprématie²⁹.

Cette première rébellion se limitait non seulement aux Touaregs, mais plus encore à des lignages nobles auxquels beaucoup d'autres lignages ne se sont pas joints. Même le chef spirituel des Touaregs, *l'amenokal*, n'était pas partisan de l'insurrection, bien que son propre frère figure parmi les chefs de la rébellion. Pourtant, la répression menée par les forces armées maliennes a frappé sans distinction les Arabes comme les Touaregs, qu'ils aient pris les armes ou pas. Cela contribua à la mobilisation de plus larges segments de la population contre Bamako.

Après la première rébellion, une combinaison de facteurs, en particulier la répression orchestrée par le Gouvernement, une dure sécheresse et le manque de possibilités économiques, a conduit beaucoup de gens à quitter le nord du Mali. Certains se sont dirigés vers le sud et se sont retrouvés dans des camps de personnes déplacées, d'autres ont cherché refuge dans les pays voisins (Algérie, Niger ou Mauritanie), et d'autres encore se sont engagés dans la Légion islamique de Kadhafi. Cette expérience a radicalisé de nombreux habitants du nord, en leur donnant ce qui a été présenté comme «une nouvelle identité de Touaregs maliens qui, pour certains, s'accompagnait d'un désir de dépasser les hiérarchies traditionnelles du nord du pays»³⁰.

C'était là le parcours d'Iyad Ag Ghali, chef de la deuxième rébellion du nord du Mali en 1990. Bien qu'Ag Ghali soit issu d'un lignage noble de la confédération des Kel Adagh, au départ, la rébellion n'avait pas de programme centré sur un lignage ou une caste. Les revendications formulées

par son Mouvement populaire de libération de l'Azawad traduisaient plutôt les griefs et préoccupations de la collectivité dans son ensemble³¹. La rébellion mobilisait également les Touaregs au-delà des lignages de la confédération des Kel Adagh et de la noblesse en général³². Des communautés arabes se sont également jointes au combat, en formant le Front islamique arabe de l'Azawad.

La rébellion de 2006 aurait eu pour origine un contentieux personnel, à savoir le mécontentement du colonel Hassan Ag Fagaga concernant la nomination de son rival, El Hadj Ag Gamou, au commandement de la garnison de Gao³³. Amer Ag Fagaga déserta et créa l'Alliance démocratique du 23 mai pour le changement³⁴. Lorsqu'Ag Fagaga et Ibrahim Ag Bahanga rejetèrent l'Accord d'Alger de 2006, ils formèrent une alliance avec des groupes touaregs basés au Niger, sous la bannière de l'Alliance touarègue Niger-Mali pour le changement. Pour défaire cette alliance, le Président Touré s'employa activement à obtenir le soutien des milices arabes et touarègues rivales, de manière à diviser pour régner, une tactique qui fragmenta les groupes armés.

Par ailleurs, en 2007, il courait déjà des rumeurs selon lesquelles Ag Ghali, chef en titre de l'Alliance démocratique pour le changement, avait des liens avec AQMI. En 2003, le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (organisation basée en Algérie qui allait devenir AQMI) avait profité du vide sécuritaire pour pénétrer au nord du Mali. Ses moyens financiers considérables lui avaient permis d'acheter le soutien de réseaux criminels locaux et la bienveillance des communautés nordistes³⁵. L'organisation distribuait de l'argent, dispensait des médicaments, traitait les malades et achetait des cartes SIM pour les jeunes³⁶. Elle fit ainsi des

29 Jean Sebastian Lecocq, *That Desert is our Country: Tuareg Rebellions and Competing Nationalisms in Contemporary Mali (1946-1996)*, thèse de doctorat soutenue à l'Université d'Amsterdam en 2002, p. 97 (cité par Pezard et Shurkin dans *Achieving Peace in Northern Mali*, p. 9).

30 Pezard et Shurkin, *Achieving Peace in Northern Mali*, p. 12.

31 Pierre Boilley, *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : Du Soudan français au Mali contemporain*, éd. Karthala, Paris, 1999, cité par Pezard et Shurkin dans *Achieving Peace in Northern Mali*, p. 12.

32 En 1994, on assistait déjà à des affrontements violents entre la tribu des Imghads et le Mouvement populaire de l'Azawad (MPA), successeur du Mouvement populaire de libération de l'Azawad. Aujourd'hui, les Imghads sont hostiles au MNLA et se retrouvent plutôt dans les rangs du GATIA. Voir de Sardan, «La "Question Touareg" aujourd'hui au Mali», p. 39.

33 Ag Fagaga appartient au lignage noble des Ifergoumessen, membre de la confédération des Kel Adagh, tandis qu'Ag Gamou appartient à la tribu des Imghads, un lignage de caste inférieure. Cela illustre aussi les luttes tribales et le malaise qu'éprouvent les lignages de castes supérieures devant l'ascension sociale des membres d'autres castes.

34 Lecocq, *That Desert is our Country*, p. 391 à 392 et p. 400.

35 Il acquit ces moyens financiers grâce à l'enlèvement d'Occidentaux contre rançon et au trafic de stupéfiants. Voir Chauzal et van Damme, *The Roots of Mali's Conflict*, p. 34.

36 Morten Boås et Liv Elin Torheim, «The Trouble in Mali: Corruption, Collusion, Resistance», *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n° 7, cité par Chauzal et van Damme dans *The Roots of Mali's Conflict*.

recrues, attirées vers elle par un éventail de considérations sécuritaires et économiques. Le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), une émanation d'AQMI créée en 2011, suivit un modèle similaire.

Le chemin de la paix passe par Alger

Dernier point, mais non des moindres, les accords de paix successifs du Mali ont établi l'Algérie comme le médiateur de prédilection. L'Algérie a plusieurs raisons de s'intéresser à la sécurité du Sahel et de participer à sa gestion.

Tout d'abord, le problème touareg est aussi un problème algérien, vu que les cartes dessinées par la colonisation ont réparti la population touarègue entre plusieurs pays. L'Algérie a reconnu les droits de ses propres Touaregs dans les années 60. Cependant, elle a commencé à s'inquiéter lorsque la Libye de Kadhafi, dans sa quête d'hégémonie régionale, s'est mise à instrumentaliser les Touaregs. Comme l'explique un expert de l'Afrique du Nord, Kadhafi a encouragé «l'éclosion d'un mouvement [indépendantiste] touareg et même l'établissement d'un État touareg indépendant comme moyen de faire pression sur ses rivaux dans la région, et en particulier sur l'Algérie»³⁷. Soucieuse de son unité nationale et de son intégrité territoriale, l'Algérie ne pouvait pas approuver les revendications autonomistes ou irrédentistes touarègues.

Depuis son accession à l'indépendance, l'Algérie s'est également opposée aux interventions étrangères, notamment occidentales, dans ses affaires intérieures et dans sa sphère d'influence régionale. Selon un analyste, depuis l'achèvement de la guerre civile algérienne à la fin des années 90, l'Algérie a «cherché à mobiliser une réponse régionale coordonnée contre le terrorisme

transfrontalier, la contrebande et les autres activités des groupes armés dans les vastes régions frontalières mal sécurisées du Sahel»³⁸. À cet effet, elle s'est assuré le concours des «principaux» pays voisins (Mali, Mauritanie, Niger, et même Nigéria) dans le cadre d'une stratégie régionale concertée visant à endiguer AQMI. Comme le relève un expert, l'Algérie a également «obtenu l'adhésion des pays du Sahel à une vision centrée sur le règlement des problèmes de sécurité régionaux sans intervention de puissances étrangères, hormis dans la coopération sectorielle»³⁹. Par exemple, l'Algérie a largement contribué à l'établissement d'organismes sécuritaires régionaux, en particulier le Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC) et l'Unité de fusion et de liaison (UFL), qui ont modelé la lutte antiterroriste dans la région.

Le rôle moteur de l'Algérie est reconnu par les acteurs régionaux⁴⁰, de même que par des puissances extérieures comme l'Union européenne et les États-Unis. Le renseignement militaire algérien est peut-être, pour reprendre l'expression de l'ambassade des États-Unis, un «groupe paranoïaque avec qui il n'est pas toujours facile de travailler»⁴¹, mais son rôle dans la lutte contre AQMI est essentiel. Forte du plus gros budget de défense du continent (10,2 milliards de dollars en 2016), de puissantes capacités militaires et d'une expertise antiterroriste reconnue⁴², l'Algérie joue un rôle clé dans le dispositif de lutte antiterroriste des États-Unis au Sahel. L'importance de l'Algérie dans le domaine de la sécurité est également renforcée par ses partenariats de défense bilatéraux avec des pays européens tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne, ainsi que par son rôle au sein de l'Union africaine, la direction du Département Paix et Sécurité de la Commission de l'UA ayant traditionnellement été assurée par un Algérien.

37 Yahia Zoubir, «Algeria and the Sahelian Imbroglio: Preventing War and Fighting Terrorism», Al Jazeera Center for Studies, 25 novembre 2012, p. 3, disponible à <http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2012/11/25/2012112595728720580Algeria%20and%20the%20Sahelian%20Imbroglio.pdf>.

38 Alexis Arieff, «Algeria and the Crisis in Mali», Institut français des relations internationales, juillet 2012, disponible à www.ifri.org/fr/publications/editoriaux/actuelles-de-lifri/algeria-and-crisis-mali.

39 Ibid., p. 3.

40 Ce paragraphe est basé sur l'article d'Anouar Boukhars, «The Paranoid Neighbor: Algeria and the Conflict in Mali», paru en octobre 2012 dans la série *The Carnegie Papers* du Fonds Carnegie pour la paix internationale, disponible à <http://carnegieendowment.org/2012/10/22/paranoid-neighbor-algeria-and-conflict-in-mali-pub-49756>.

41 «US Embassy Cables: Terrorists Damage Bouteflika's Credibility», *The Guardian*, 6 décembre 2010, disponible à www.theguardian.com/world/us-embassy-cables-documents/142554.

42 Données de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, disponibles à www.sipri.org/databases/milex.

La quatrième vague de rébellion (2012-2014)

LA CRISE DE 2012

La crise qui frappa le Mali en 2012 commença par une rébellion touarègue, la quatrième depuis l'indépendance du pays en 1960 (voir la chronologie de la crise à la figure 2). En janvier 2012, le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), renforcé par le retour de combattants de la Légion islamique de Kadhafi équipés de matériel lourd, occupa une grande partie du nord du Mali et, le 6 avril, il déclara l'indépendance de ce territoire, qu'il nomme Azawad⁴³. Le 17 janvier 2012, le MNLA et Ansar Eddine unirent leurs forces pour attaquer une garnison de l'armée malienne à Aguelhok, une commune de la région de Kidal. La nouvelle de l'exécution d'une centaine de soldats maliens le 24 janvier, quand la garnison s'est rendue après avoir épuisé ses munitions, choqua profondément de nombreux Maliens⁴⁴.

La mauvaise performance des forces armées maliennes dans le combat contre la rébellion mit en marche le mouvement qui conduisit au coup d'État de mars 2012. En l'espace de deux jours, des officiers mécontents renversèrent le gouvernement du Président Touré, entraînant ainsi la chute de l'État malien. Même si le Mali avait souvent été présenté comme un phare de la démocratie, l'État était depuis longtemps affaibli par la corruption, par la politique de « démilitarisation » du Président

Touré, par ses alliances avec les élites locales du nord du Mali et par son recours aux milices ethniques pour réaliser des objectifs politiques bien circonscrits⁴⁵.

L'occupation du nord du Mali par le MNLA des Touaregs ne dura qu'un temps. Forts de leur supériorité militaire et financière, Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)⁴⁶ et son émanation, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO)⁴⁷, eurent vite fait de chasser les forces du MNLA pour s'emparer respectivement de Tombouctou et de Gao. Un autre groupe islamiste touareg, Ansar Eddine, prit le contrôle de Kidal⁴⁸. Suite à l'occupation du nord du Mali par ces forces islamistes, le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, que la CEDEAO avait désigné comme médiateur dans la crise malienne en mars 2012, ouvrit des négociations entre le Gouvernement malien par intérim et deux des groupes rebelles, Ansar Eddine et le MNLA désormais affaibli. L'Algérie tenta elle aussi d'amener Ansar Eddine à se dissocier d'AQMI et du MUJAO⁴⁹. Ces tentatives de négociations tournèrent court quand les groupes islamistes commencèrent à avancer vers le sud en direction de Sévaré et peut-être de Bamako.

Bien que la résolution 2085 du Conseil de sécurité de l'ONU (adoptée le 20 décembre 2012) ait autorisé la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), l'avancée rapide des groupes islamistes vers le sud en direction de Bamako poussa le Gouvernement par intérim du Mali à demander l'assistance militaire de la France. Le 11 janvier 2013, la France lança

43 Le MNLA est un groupe séparatiste laïque composé principalement de Touaregs, né en octobre 2011 de la fusion entre un groupe pacifique, le Mouvement national de l'Azawad, et un groupe armé, le Mouvement Touareg du nord Mali.

44 « Guerre au Mali : Retour sur le drame d'Aguelhok », *Jeune Afrique*, 21 octobre 2013, disponible à www.jeuneafrique.com/167687/politique/guerre-au-mali-retour-sur-le-drame-d-aguelhok.

45 « Quand Touré gagna l'élection de 2002, Transparency International classa le Mali au 77e rang sur 182 pays selon son indice de perception de la corruption ; en 2011, il avait chuté au 118e rang. Une étude de la Banque mondiale indique que plus des deux tiers des entreprises maliennes ont versé des pots-de-vin pour remporter des marchés publics. » Roland Marchal, « The Coup in Mali: The Result of a Long-Term Crisis or Spillover from the Libyan Civil War? », Norwegian Peacebuilding Resource Centre, mars 2012, p. 2, disponible à [http://noref.no/Regions/Africa/Mali/Publications/The-coup-in-Mali-the-result-of-a-long-term-crisis-or-spillover-from-the-Libyan-civil-war/\(language\)/eng-US](http://noref.no/Regions/Africa/Mali/Publications/The-coup-in-Mali-the-result-of-a-long-term-crisis-or-spillover-from-the-Libyan-civil-war/(language)/eng-US).

46 AQMI a été créée en janvier 2007, lorsque des éléments de deux entités algériennes, le Groupe salafiste pour la prédication et le combat et son prédécesseur, le Groupe islamique armé, qui combattait l'État algérien laïque, se sont ralliés à al-Qaïda. Ce groupe est organisé en plusieurs zones et *katibas* (unités militaires), et compte quatre de ces *katibas* au Sahel. Son objectif est de créer un État islamique s'étendant à toute l'Afrique du Nord, et il finance ses activités terroristes par divers trafics, par des enlèvements contre rançon et par certaines formes de taxation.

47 Le MUJAO est un groupe djihadiste militant qui s'est détaché d'AQMI en octobre 2011, en raison, paraît-il, d'un désaccord sur la répartition des gains tirés des enlèvements, ainsi que de la position dominante des ressortissants algériens parmi ses dirigeants. Contrairement à AQMI, le MUJAO est composé en majorité de Maliens actifs dans la région de Gao (Arabes du Tilemsi, Peuls et Songhaïs). Le MUJAO compterait aussi quelques Mauritaniens et quelques Sahraouis. En août 2013, le MUJAO a fusionné avec le groupe des Signataires par le sang (*El-Mouaguine Biddam*) de Mokhtar Belmokhtar pour créer Al-Mourabitoun, qui revendiqua les attaques contre la mine d'uranium française d'Arlit et le camp militaire d'Agadez, au Niger.

48 Ansar Eddine est un groupe touareg salafiste militant qui joua un rôle essentiel dans la mainmise djihadiste sur le nord du Mali. Iyad Ag Ghali, un ancien chef des rébellions touarègues des années 90, créa ce groupe après s'être vu refuser la direction du MNLA lors de la rébellion de 2012. Son alliance avec AQMI lui apporta à la fois du matériel de guerre et des combattants.

49 « Au Mali, le groupe Ansar ed-Dine se divise face aux pilonnages », *Libération*, 24 janvier 2013, disponible à www.liberation.fr/planete/2013/01/24/au-mali-le-groupe-ansar-dine-se-divise-face-aux-pilonnages_876377.

l'opération Serval, qui fut déployée avant la MISMA. L'intervention militaire française infligea de lourdes pertes aux islamistes dès les premiers jours de combat. Rencontrant peu de résistance de la part des groupes armés, qui s'évanouirent en grande partie dans l'Adrar des Ifoghas (le massif montagneux du nord du Mali) et dans le sud de la Libye, l'opération Serval reprit vite le contrôle des villes septentrionales de Gao, Tombouctou et Kidal, aidée en cela par les troupes tchadiennes déployées dans le cadre de la MISMA⁵⁰. Le MNLA affaibli déclara son soutien à l'intervention française, dans l'espoir que cela l'aiderait à reprendre le contrôle du nord du Mali⁵¹.

Avec la fin des grandes opérations de combat, la France appuya l'idée de déployer une mission de l'ONU au Mali. C'est ainsi que la résolution 2100 du Conseil de sécurité, adoptée le 15 avril 2013, autorisa le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) à partir du 1^{er} juillet. La MINUSMA avait pour mandat d'appuyer les processus politiques au Mali et d'exécuter un certain nombre de tâches de sécurité. Cependant, la réalisation de ce mandat nécessitait aussi le rétablissement de l'ordre constitutionnel mis à mal par le coup d'État de mars 2012. Ce serait là le principal objectif des pourparlers de paix de Ouagadougou.

L'ACCORD PRÉLIMINAIRE DE OUAGADOUGOU

Le 18 juin 2013, à l'issue d'un processus de médiation de deux semaines, le Gouvernement par intérim du Mali et deux groupes armés touaregs — le MNLA et le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA)⁵² — conclurent un accord

préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, signé à Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso (voir le tableau synoptique des mécanismes de suivi de l'accord à la figure 3)⁵³. L'article 24 ouvrait l'accord à l'adhésion des groupes n'ayant pas participé aux négociations, créant ainsi un précédent qui allait avoir des conséquences imprévues. Deux groupes — le Mouvement arabe de l'Azawad (MAA)⁵⁴ et la milice d'autodéfense appelée Coordination des mouvements et forces patriotiques de résistance (CMFPR)⁵⁵ — tirèrent parti de cette disposition (voir le tableau synoptique des principaux groupes armés à la figure 4)⁵⁶.

Organisés sur son sol par le Burkina Faso, dont le président était médiateur de la CEDEAO pour la crise malienne, les pourparlers de Ouagadougou se déroulèrent sous les auspices des Nations Unies et de l'Union africaine. À la différence des accords de paix maliens antérieurs, l'Accord préliminaire de Ouagadougou se concentrait sur des objectifs à court terme. Il visait à obtenir un cessez-le-feu qui ouvrirait la voie à des élections présidentielles. L'accord prévoyait le rétablissement des services publics dans le nord, et en particulier le retour des pouvoirs publics de l'État à Kidal, dernière place forte des rebelles. De surcroît, son article 21 stipulait que, dans les soixante jours suivant son entrée en fonction, le Gouvernement malien nouvellement élu devait entamer des pourparlers de paix inclusifs avec les signataires et adhérents de l'accord, ainsi qu'avec les communautés du nord du Mali, en vue de résoudre les tensions entre cette région et Bamako de manière globale et durable.

L'Accord préliminaire de Ouagadougou établit un cessez-le-feu qui permit au Mali de tenir, en

50 International Crisis Group, *Mali : Sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, 11 avril 2013, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/mali-security-dialogue-and-meaningful-reform.

51 Ségolène Allemandou, « Le MNLA, un nouvel allié pour l'armée française ? » *France 24*, 23 janvier 2013, disponible à www.france24.com/fr/20130123-mnla-armee-francaise-mali-negociations-bamako-rebelles-touaregs-islamistes-ansar-dine.

52 Le HCUA est né en mai 2013 d'une faction dissidente d'Ansar Eddine, le Mouvement islamique de l'Azawad, lui-même créé en janvier 2013. Composé principalement de Touaregs Ifoghas (une tribu noble) opérant dans la région de Kidal, il défend un programme très islamiste.

53 Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, signé à Ouagadougou (Burkina Faso) le 18 juin 2013. Texte français intégral disponible à <http://peacemaker.un.org/mali-accord-preliminaire-elections2013>.

54 Le MAA, créé à Tombouctou en avril 2012, est né d'éléments résiduels d'une milice (soutenue par l'ancien Président Touré et dirigée par le colonel arabe Ould Meydou) qui s'était formée dans les premiers mois de la rébellion et se composait à la fois d'Arabes et de membres de communautés sédentaires. Son objectif est de protéger les intérêts commerciaux arabes, tant licites qu'illicites, ainsi que les communautés. Le MAA aida AQMI à entrer dans Tombouctou, préférant ce groupe aux MNLA des Touaregs, mais se distança par la suite des djihadistes. En 2013, le MAA se scinda en deux fractions, le MAA d'Ahmed Ould Sidi Mohamed et le MAA de Sidi Brahim Ould Sidati, qui s'allia avec le MNLA et l'HCUA.

55 Milice d'autodéfense composée principalement de Songhaïs, la CMFPR s'était constituée (à partir d'un groupe appelé Ganda Koy) pour pallier l'absence d'autorité étatique au nord du Mali pendant les rébellions des années 90. Elle a récemment été réactivée, à côté d'autres groupes d'autodéfense plus petits formés par les populations sédentaires des régions de Gao et de Tombouctou.

56 Ni le MAA ni la CMFPR n'avaient pris part à la rébellion dirigée par le MNLA, et ces groupes étaient tous deux considérés comme plus proches du Gouvernement.

juillet et août 2013, des élections présidentielles et parlementaires sur la totalité de son territoire, y compris dans la région de Kidal, où la radio nationale et le Gouverneur nommé par l'État firent un retour symbolique en novembre, après une tentative manquée en juillet. L'ordre constitutionnel fut effectivement rétabli, une forte majorité des voix ayant porté Ibrahim Boubacar Keïta à la présidence. Cependant, l'accord n'abordait pas les questions difficiles concernant l'avenir des combattants et le statut administratif des régions du nord⁵⁷.

À la signature de l'accord, le Conseil de sécurité de l'ONU avait chargé la MINUSMA d'aider les autorités de transition du Mali à stabiliser le pays et à mettre en œuvre «la feuille de route pour la transition». Les mécanismes de suivi de l'accord — le Comité de suivi et d'évaluation (CSE) et la Commission technique mixte de sécurité (CTMS), présidés respectivement par le chef de mission et le commandant de la force de la MINUSMA — ne réussirent pas à surmonter la profonde méfiance qui régnait entre les parties. Ne parvenant pas à progresser sur des mesures de confiance essentielles, comme la libération des prisonniers, ils cessèrent de se réunir en octobre 2013, faute de volonté politique suffisante de part et d'autre.

La MINUSMA se retrouva à jouer un premier rôle difficile dans le suivi de l'Accord préliminaire de Ouagadougou, son mandat la chargeant de contribuer en même temps «à la mise en œuvre de la feuille de route pour la transition, y compris le dialogue national [...]» et «au rétablissement de l'autorité de l'État dans tout le pays»⁵⁸. Le président nouvellement élu et son gouvernement s'intéressaient plus à l'appui de l'ONU pour le redéploiement des forces de défense et de sécurité malienne, le retour de l'administration de l'État au nord du pays et le désarmement des mouvements armés qu'aux pourparlers de paix. Qui plus est, le Président Keïta et son gouvernement avaient à cœur de réaffirmer le rétablissement de l'ordre constitutionnel en exerçant la souveraineté malienne dans la mise en œuvre de l'accord. En conséquence, le Gouvernement lança un certain nombre d'initiatives, notamment des États généraux de la décentralisation et un Forum des

communautés du nord, sans guère se concerter ou collaborer avec les autres signataires ou avec les garants extérieurs de l'accord.

Dans le prolongement de la dynamique créée par une visite du Conseil de sécurité qui eut lieu du 1^{er} au 3 février 2014, la MINUSMA tenta de relancer le dialogue politique par l'animation d'ateliers en février et mars. Pendant cette visite, tous les acteurs maliens réaffirmèrent au Conseil leur volonté de prendre part à un dialogue ouvert pour parvenir à un règlement global de la crise. Néanmoins, cette tentative n'eut guère de succès. Même si le seul résultat tangible des ateliers fut un accord établissant un mode opératoire pour le cantonnement, les mouvements armés continuèrent à s'opposer au cantonnement de leurs troupes en l'absence de négociations politiques. Le Gouvernement continua pour sa part à faire obstruction à la mise en œuvre des mesures de confiance centrées sur la sécurité, comme les patrouilles mixtes et les négociations politiques directes avec les groupes rebelles.

LE TOURNANT DÉCISIF : LES AFFRONTEMENTS DE KIDAL

Avec le manque de progrès sur le front politique, la tension continua de monter pour culminer par des affrontements entre les forces de défense et de sécurité maliennes et les groupes armés le 17 mai 2014, à l'occasion d'une visite à Kidal du Premier Ministre malien Moussa Mara. Chaque camp accusa l'autre d'avoir déclenché les combats, qui entraînèrent la mort de six fonctionnaires civils au siège du Gouverneur et que le Gouvernement qualifia de «déclaration de guerre [...] qui ne lui laisse que le choix de la riposte»⁵⁹. Quatre jours plus tard, après avoir envoyé des troupes et du matériel lourd en renfort dans la région, les forces maliennes lancèrent un assaut contre la ville de Kidal. Cependant, elles battirent en retraite au bout de quelques heures de combat contre le MNLA, le HCUA et les groupes armés affiliés, après avoir essuyé la perte de 33 militaires. Les troupes maliennes se réfugièrent dans les camps de la MINUSMA à Kidal et dans d'autres villes du nord du Mali⁶⁰.

Cela marqua un tournant décisif dans le

57 International Crisis Group, *Mali : réformer ou rechuter*, 10 janvier 2014, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/mali-reform-or-relapse.

58 Résolution 2100 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 25 avril 2013, S/RES/2100.

59 Cabinet du premier ministre du Mali, *Communiqué du Gouvernement relatif à la situation à Kidal*, 17 mai 2014.

60 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 9 juin 2014, S/2014/403, par. 4 et 5.

processus de paix. Malgré la négociation d'un cessez-le-feu le 23 mai, l'assaut contre Kidal changea radicalement la situation — et l'équilibre des forces — sur le terrain. Avec la fuite de l'administration et des forces de défense et de sécurité maliennes, les mouvements armés, à savoir le MNLA, le HCUA et leur allié, le MAA-Coordination⁶¹, étaient désormais maîtres d'une grande partie du nord du Mali. Ils commencèrent à y établir une administration parallèle, qui comprenait des comités locaux de sécurité. Cela entraîna au sein de la MINUSMA tout un remue-ménages sur la manière de travailler dans ces régions en dialoguant et collaborant avec des mouvements armés devenus autorités de fait sans pour autant les légitimer.

Les groupes extrémistes commencèrent aussi à se réorganiser et à s'en prendre de plus en plus aux soldats de la paix de l'ONU. En effet, la MINUSMA était désormais la principale force opérant dans le nord du Mali, vu le départ des forces maliennes (en pratique, les quelques soldats maliens demeurés à Ménaka et à Tessalit après mai 2014 restèrent cantonnés dans leurs camps) et les mesures de réduction d'effectifs et de réorganisation des forces françaises dans le cadre d'une stratégie sahélienne de lutte antiterroriste nouvellement adoptée (remplacement de l'opération Serval par l'opération Barkhane).

Les négociations d'Alger (2014-2015)

C'est dans ce contexte que l'Algérie, qui jouait déjà un rôle clé dans la médiation des crises maliennes depuis les années 90, reprit la tête du processus de paix (voir la chronologie des négociations à la figure 2). En janvier 2014, Alger entama des « discussions exploratoires » avec les mouvements armés du nord du Mali pour tenter de les rassembler autour d'une plateforme cohérente en prévision des négociations avec le Gouvernement malien. Ces efforts s'intensifièrent après la réélection du Président algérien Abdelaziz Bouteflika (en avril) et les affrontements de Kidal (en mai), mais ils ne connurent qu'un succès partiel.

À la suite des affrontements de Kidal, les mouvements armés s'engagèrent dans la première phase des négociations sous deux bannières distinctes : d'une part, celle de la Coordination des mouvements de l'Azawad (ci-après « la Coordination »), une alliance entre le MNLA, le HCUA et le MAA-Coordination établi en novembre 2013, et d'autre part, celle de la Plateforme, créée le 14 juin 2014 pour rassembler le MAA-Plateforme, la CMFPR et la Coalition du peuple pour l'Azawad (CPA), qui s'était séparée du MNLA le 18 mars. Au départ, la Coordination, composée des groupes armés nordistes qui s'étaient insurgés contre le Gouvernement en 2012, était la force la plus importante sur le plan militaire. Même si elle prétendait agir au nom de toutes les populations du nord du Mali, elle était surtout constituée de Touaregs et d'Arabes, et peu de groupes sédentaires étaient représentés dans ses rangs⁶². La Plateforme, composée de groupes qui n'avaient jamais pris les armes contre le Gouvernement, prétendait agir au nom d'une partie des populations touarègues et arabes non représentées par la Coordination, ainsi qu'à celui des populations sédentaires du centre et du nord du Mali. Au début des négociations, la Plateforme n'avait guère de présence militaire sur le terrain ni de priorités politiques clairement définies, et elle était perçue comme plus proche du Gouvernement.

Dans une déclaration commune publiée depuis Alger, le Gouvernement malien, la Coordination et la Plateforme attribuèrent officiellement au Gouvernement algérien le rôle de « chef de file de la médiation », marginalisant ainsi les efforts de médiation antérieurs de la CEDEAO et, dans une certaine mesure, de la MINUSMA. Le nouveau processus renonçait aussi de fait à l'une des principales dispositions de l'Accord préliminaire de Ouagadougou, en ne posant plus le cantonnement des groupes armés comme condition préalable au dialogue⁶³. Mais la véritable nouveauté de ce processus de paix, par rapport à ceux qui l'avaient précédé au Mali, était qu'il faisait intervenir de nombreux médiateurs n'ayant pas tous les mêmes intérêts ni les mêmes liens avec les différentes parties : le chef de file de la médiation, Ramtane Lamamra, alors ministre des affaires étrangères de

61 Le MAA-Coordination est une faction dissidente du MAA qui s'est alliée avec le MNLA et le HCUA. Il est dirigé par Sidi Brahim Ould Sidatt.

62 En dépit de la présence symbolique du Songhaï (et ex-Ganda Koy) Mohammed Djiré Maïga au poste de vice-président du MNLA.

63 International Crisis Group, *Mali : Dernière chance à Alger*, 18 novembre 2014, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/mali-reform-or-relapse.

l'Algérie (après avoir été Commissaire pour la paix et la sécurité de l'Union africaine de 2008 à 2013), invita la participation d'un certain nombre de comédiateurs, dont l'ONU, l'UA, la CEDEAO, l'UE, l'Organisation de la coopération islamique, le Burkina Faso, le Tchad, la Mauritanie, le Niger et le Nigéria. À part les acteurs internationaux participant déjà à la mise en œuvre de l'Accord préliminaire de Ouagadougou, il s'agissait de pays voisins concernés par le résultat des négociations, la plupart ayant des populations touarègues sur leur propre sol. Ce «collège de médiateurs» se réunit pour la première fois à Alger en juillet 2014, en prévision de l'ouverture de la première phase des négociations de paix. Les délégations du Gouvernement malien, de la Coordination et de la Plateforme comptaient chacune une trentaine de personnes⁶⁴.

LES CINQ PHASES DES NÉGOCIATIONS

Phase I : Une feuille de route pour les négociations, sur fond d'affrontements sur le terrain

La première phase des négociations de paix intermaliennes dura deux semaines et s'acheva le 24 juillet 2014 par la signature d'une feuille de route définissant leur cadre et leurs principes directeurs. La cérémonie de signature donna un avant-goût de l'avenir : la Coordination et la Plateforme signèrent chacune la feuille de route séparément avec le Gouvernement malien, la Coordination refusant de reconnaître les mouvements composant la Plateforme comme de véritables belligérants et estimant qu'ils devraient plutôt faire délégation commune avec le Gouvernement.

La feuille de route consacra les limites fixées par le Gouvernement malien, à savoir que l'intégrité territoriale, la souveraineté, l'unité nationale et la laïcité n'étaient pas négociables, et ce malgré la résistance de la Coordination, qui contestait avec force l'inclusion de la Constitution du Mali comme document de référence fondamental et voulait que tous les sujets soient ouverts à négociation. Le HCUA, en particulier, tenta d'obtenir la suppres-

sion de toute référence à la laïcité⁶⁵. Et le MNLA, en rejetant le principe de l'unité nationale, indiquait quant à lui que sa position sur l'indépendance, le fédéralisme et l'autonomie demeurerait essentielle à ses revendications. Alors que la Coordination envisageait un long processus, l'Algérie fit observer que les négociations devraient s'achever dans les 100 jours.

Bien que cette première phase se soit ouverte sur l'annonce d'une libération de prisonniers effectuée le 14 juillet à titre de mesure de confiance⁶⁶, elle fut également marquée par de graves affrontements armés sur le terrain, en particulier dans la région de Tabankort. Ces combats faisaient ressortir certaines des dynamiques sous-jacentes au conflit, en particulier sur le plan économique (contrôle des emplacements stratégiques sur les itinéraires empruntés par les trafiquants) et sur le plan des relations intercommunautaires (entre communautés arabes et touarègues) et intracommunautaires (entre les différentes castes au sein des communautés arabes et touarègues). Les dynamiques intracommunautaires finirent notamment par conduire les lignages touaregs de la tribu des Imghads (considérées comme vassaux dans la hiérarchie traditionnelle des Touaregs) à former le Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et alliés (GATIA). Ces affrontements soulignaient aussi la porosité entre mouvements armés, groupes criminels et organisations terroristes. Alors que le Gouvernement les présentait comme des affrontements entre groupes armés, la Coordination les attribuait à des milices affiliées à la Plateforme agissant pour le compte du Gouvernement.

À la suite de vastes négociations informelles sur la sécurité tenues en soirée, en marge des pourparlers, avec les bons offices de la MINUSMA et l'aide de l'UA et de l'Algérie, une Déclaration de cessation des hostilités fut signée le 24 juillet 2014⁶⁷. Cette déclaration appelait à la mise en place d'une commission conjointe dirigée par la MINUSMA et composée des principaux représentants des parties au conflit. Cependant, son effet fut limité par l'incapacité de l'ONU à mettre en place sur le

64 Les délégations du Gouvernement et de la Coordination ne comptaient pas plus de trois femmes chacune, et celle de la Plateforme ne comptait que des hommes.

65 Le programme politique que le HCUA s'était donné le 20 novembre 2013 prévoyait l'établissement d'un État islamique et l'application de la charia.

66 Quelque 45 militaires et policiers maliens capturés par la Coordination après les affrontements de mai 2014 à Kidal furent libérés en échange de 41 Touaregs arrêtés par les forces de défense et de sécurité maliennes dans différentes opérations. Alors que la MINUSMA s'employait à obtenir une libération des prisonniers depuis plusieurs mois déjà, c'est en fin de compte l'Algérie qui orchestra cet échange.

67 Déclaration de cessation des hostilités signée à Alger le 24 juillet 2014. Texte français intégral disponible à <http://peacemaker.un.org/mali-ceasefire2014>.

moment un mécanisme de surveillance du cessez-le-feu efficace, en partie à cause de l'absence d'observateurs militaires au sein de la MINUSMA.

Phase II : Les auditions de la société civile et l'obstacle du fédéralisme

Les premières tentatives de certains membres de l'équipe de médiation internationale pour élargir le processus et le rendre plus ouvert suscitèrent de la résistance chez les parties⁶⁸. Néanmoins, à la demande du Gouvernement, le chef de file de la Médiation décida de faire précéder la deuxième phase des négociations d'une semaine d'auditions de membres de la société civile. Les représentants de la société civile participant à ces auditions furent désignés par les parties (le Gouvernement, la Coordination et la Plateforme en choisirent chacun 18) et amenés aux lieux de réunion par les moyens aériens de la MINUSMA. Les délégations comprenaient des représentants des réfugiés et de la diaspora, des chefs coutumiers, des femmes, des jeunes et des chefs religieux. Cependant, certains mouvements armés inclurent des responsables politiques et militaires dans leur délégation, tandis que le Gouvernement fit venir des élus locaux. Les auditions s'articulaient autour de quatre «groupes thématiques» reflétant les quatre volets thématiques des négociations proprement dites : 1) questions politiques et institutionnelles; 2) questions de défense et de sécurité; 3) développement socio-économique et culturel; 4) réconciliation, justice et questions humanitaires.

Les membres des trois délégations de la société civile adoptèrent au départ des positions similaires à celles des parties qui les avaient désignés. Cependant, leurs diagnostics de la situation et leurs positions se mirent à converger au fur et à mesure que les délégations se tournaient vers l'État pour régler leurs problèmes de sécurité et leur apporter les services de base qui manquaient à tous. Cette évolution du débat ne plut guère au Gouvernement, qui avait espéré que les auditions affaibliraient les mouvements armés.

Un désaccord sur l'ordonnancement des pourparlers retarda l'ouverture des négociations proprement dites : la Coordination insistait pour que les pourparlers portent d'abord sur les questions politiques et institutionnelles, tandis que

le Gouvernement et l'équipe de médiation internationale souhaitaient que la discussion progresse de front sur les quatre grands volets. Par ailleurs, la Coordination s'opposait à la présence de la Plateforme en tant que partie distincte au conflit, puisqu'elle n'était pas « en belligérance » avec le Gouvernement. Pour résoudre ce problème, l'équipe de médiation internationale établit un cadre informel de haut niveau composé du chef de file de la médiation (Ramtane Lamamra), d'un haut représentant de l'UA (Pierre Buyoya, l'ancien président du Burundi) et d'un haut représentant de l'ONU (Bert Koenders, le chef de la MINUSMA). Ce triumvirat s'avéra efficace pour surmonter ce blocage du processus et les suivants. En fin de compte, il fut décidé que les quatre groupes thématiques travailleraient en même temps sur deux pistes parallèles (l'une entre le Gouvernement et la Coordination, l'autre entre le Gouvernement et la Plateforme).

Il est également à noter qu'il y eut très peu d'interactions entre les parties : plutôt que de se parler ou de négocier entre elles, elles s'en tinrent pour l'essentiel à des propositions verbales ou écrites adressées à l'équipe de médiation internationale, qui pouvait soit les transmettre, soit utiliser leur contenu dans des discussions avec les autres parties.

En dépit du climat de respect mutuel des réunions, les nettes divergences quant au cadre institutionnel proposé pour un nouvel État malien ne tardèrent pas à se manifester. La Coordination insistait sur une structure fédérale, avec établissement de «l'Azawad» comme entité reconnue au nord du Mali. Le Gouvernement contrait cette idée par un projet de décentralisation et de régionalisation. La Plateforme, tout en rejetant le fédéralisme, était résolument en faveur d'importants transferts de pouvoir aux entités régionales. Le Gouvernement et la Plateforme rejetaient tous deux les limites territoriales de «l'Azawad» envisagées par la Coordination, qui englobaient les régions de Gao, Tombouctou et Kidal. Il importe de noter que ni la région de Mopti ni les Peuls du centre du Mali n'étaient représentés aux négociations d'Alger, et qu'il n'y avait que deux ou trois Peuls parmi les représentants de la Plateforme.

68 La feuille de route adoptée à la fin de la première phase limitait la participation de la société civile à des forums devant se tenir dans tout le Mali pour sensibiliser différentes composantes de la société à un projet d'accord après cette deuxième phase des pourparlers, car les parties elles-mêmes n'étaient pas favorables à une participation de la société civile aux négociations proprement dites.

Dans les autres groupes thématiques, les positions des parties reflétaient ce débat sur le choix entre fédéralisme et décentralisation ou régionalisation. La Coordination proposait de créer des forces de défense et de sécurité autonomes pour un État fédéral de l'Azawad (semblables à celles de la région autonome du Kurdistan irakien), tandis que le Gouvernement encourageait les mouvements armés à se joindre aux efforts de réforme du secteur de la sécurité déjà entrepris. L'insistance de la Coordination à prendre le fédéralisme comme point de départ des discussions et le rejet de cette idée par le Gouvernement et par la Plateforme finirent par faire obstacle à un dialogue approfondi sur les autres dossiers à traiter au sein des groupes thématiques.

Malgré ces positions bien arrêtées, la deuxième phase des négociations s'acheva sur une convergence quant à la nécessité de reconnaître et de prendre en compte les particularités des populations du nord et de préserver l'intégrité territoriale et l'unité nationale du Mali (comme déjà convenu dans la feuille de route) tout en transférant des pouvoirs importants aux entités régionales, voire à de nouvelles régions potentielles. Les parties convinrent également de la nécessité d'une période intérimaire pour pouvoir mettre en œuvre les mesures immédiatement après la signature d'un accord. Quelques progrès furent également réalisés quant à la nécessité de se pencher sur les mesures de sécurité urgentes dans le cadre d'une Commission technique mixte de sécurité (voir ci-après la présentation du volet sécuritaire parallèle).

Phase III : Un document commence à prendre forme

La troisième phase des négociations de paix intermaliennes s'ouvrit officiellement le 21 octobre 2014 et fut marquée par un passage soudain à la vitesse supérieure, le chef de file de la médiation souhaitant achever le processus (peut-être pour pouvoir ouvrir un dialogue interlibyen). La pièce de résistance de cette phase était un document de principes intitulé *Éléments pour un accord de paix et de réconciliation au Mali*. Le chef de file de la médiation avait créé ce document (en collaboration avec l'UA) pour servir de « compromis » synthétisant les rapports produits par les rapporteurs des

groupes thématiques à la fin de la deuxième phase. Il fut soumis à la révision de l'équipe de médiation (en comité de rédaction restreint) le 19 octobre et avalisé par les pays du G5 (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger) lors d'une réunion ministérielle organisée à Alger avant le lancement de la troisième phase⁶⁹.

Ce document de principes esquissait les grandes lignes d'un accord de paix. Il proposait de lancer un « Plan Marshall » pour le développement du nord du Mali en créant une zone spéciale de développement et en donnant aux collectivités territoriales un large éventail de pouvoirs. L'équipe de médiation reçut chacune des parties séparément et à deux reprises, pour recueillir leurs premières impressions, puis pour prendre connaissance de leurs observations et de leurs commentaires détaillés. La troisième phase fut suspendue le 23 octobre pour que les parties puissent consulter leurs bases respectives sur le texte provisoire et mettre par écrit les réactions à soumettre aux médiateurs avant de se réunir à nouveau pour entamer les négociations sur un projet d'accord définitif.

Phase IV : Un projet d'accord

La quatrième phase du processus s'ouvrit officiellement le 20 novembre, dans une ambiance particulièrement tendue. Le représentant de la Coordination accusa le Gouvernement de manquer de volonté politique, de violer le cessez-le-feu et d'utiliser des milices pour inciter à la violence intercommunautaire. La Coordination annonça également avoir établi sa propre administration civile et son propre appareil de défense et de sécurité sur 80 % du territoire de « l'Azawad » qu'elle contrôlait et avoir ainsi commencé à mettre en œuvre la solution fédérale qu'elle proposait. L'équipe de médiation se réunit séparément avec chacune des parties pour entendre leurs réactions au projet de document de principes. La Coordination refusait de renoncer à sa proposition de fédéralisme, rejetée par le Gouvernement, tout en s'opposant à une révision de la Constitution, à la création du Sénat et à l'établissement d'une zone de développement.

Pour la première fois depuis le début du processus, l'équipe de médiation parvint à amorcer

⁶⁹ Le G5 est un cadre institutionnel de coopération régionale pour le développement et la sécurité au Sahel. Il fut constitué à l'occasion d'un sommet tenu à Nouakchott (Mauritanie) du 15 au 17 février 2014 et réunissant cinq pays du Sahel : Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger.

un dialogue direct entre les parties, quoique toujours sur deux pistes parallèles. Même si cela allait s'avérer une étape positive apportant une catharsis utile, les parties ne débattirent pas des questions essentielles du projet de document et ne réglèrent pas leurs principales divergences.

Cherchant à tirer parti de cette nouvelle dynamique, l'équipe de médiation présenta un *Projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali* (basé sur les précédents *Éléments pour un accord de paix et de réconciliation au Mali*), révisé par des experts et destiné à devenir une partie intégrante du futur accord. Cette proposition contenait des détails opérationnels, notamment dans trois nouvelles annexes thématiques (période intérimaire, défense et sécurité, et développement économique). Une quatrième annexe exposant le détail des garanties internationales — pour répondre à la demande pressante de la Coordination — fut aussi suggérée. Comme la quatrième phase devait se terminer le 27 novembre, les médiateurs demandèrent aux mouvements et au Gouvernement de revenir à Alger début janvier 2015 pour continuer les pourparlers en vue de signer un accord avant la fin du mois.

Phase V : Les négociations tournent court

L'ouverture de la cinquième et dernière phase des négociations d'Alger fut retardée par des concentrations de troupes de part et d'autre (en particulier aux alentours de Ber et des axes Tabankort-Anéfis et Ansongo-Ménaka) et par la reprise des affrontements sur l'axe Tabankort-Anéfis entre des éléments de la Coordination et de la Plateforme (renforcée par le GATIA). La Coordination accusa le Gouvernement malien de se servir de la Plateforme et du GATIA pour reprendre contrôle des positions que son armée avait perdues, et de violer ainsi le cessez-le-feu du 23 mai, tandis que le Gouvernement continuait de démentir tout lien avec la Plateforme.

Pour tenter d'apaiser la situation, la MINUSMA envoya une patrouille à Tabankort. Cependant, cette initiative échoua : la patrouille se trouva prise entre deux feux et aurait essuyé des tirs de roquette de la Coordination, ce qui conduisit un hélicoptère Apache de l'ONU à tirer une roquette sur des

combattants de celle-ci⁷⁰. Le nouveau chef de la MINUSMA, Mongi Hamdi, tenta alors de remédier à la situation en réunissant à Alger l'ex-Comité de suivi et d'évaluation établi par l'Accord préliminaire de Ouagadougou. En fin de compte, cette réunion ne fit que réaffirmer la nécessité de respecter l'accord de cessation des hostilités existant, et notamment de revenir aux positions du cessez-le-feu du 23 mai 2014.

La cinquième phase fut lancée officiellement le 11 février, à la suite de consultations préalables avec les parties et dans la foulée d'une visite à Alger du Premier Ministre malien Modibo Keita le 10 février. Les médiateurs tinrent des réunions bilatérales avec le Gouvernement, la Coordination et la Plateforme à propos d'un projet d'accord révisé et soumis aux parties le 25 février, en le présentant comme un « compromis acceptable » pour tous. Le chef de file de la médiation souligna que les négociations sur ce document avaient pris fin, mais que son paraphe ouvrirait la voie à la poursuite des discussions pendant la phase de mise en œuvre. L'Algérie fit aussi valoir que, dans un contexte régional marqué par le terrorisme et le crime organisé, il était urgent de parapher un accord pour parer les manœuvres risquant de le compromettre. Les parties semblèrent prises au dépourvu, mais les membres de l'équipe de médiation étaient généralement d'avis que les négociations d'Alger devaient prendre fin et qu'un prolongement des discussions aurait peu de chances de rapprocher davantage les positions des différentes parties.

La délégation du Gouvernement finit par convenir de parapher le projet d'accord, mais elle produisit également un document de 12 pages énumérant un certain nombre de préoccupations en suspens. Le Gouvernement continuait notamment de s'opposer à l'idée d'une zone économique unique pour le nord du Mali, à la possibilité pour les régions de s'unifier de leur propre chef et à toutes conditions préalables au redéploiement de l'armée malienne, telles que le lancement de patrouilles mixtes et l'intégration des ex-rebelles. Le ministre des affaires étrangères, Abdoulaye Diop, demanda aussi la suppression d'une référence à « l'Azawad » qui figurait dans le préambule du document. La Plateforme accepta de

70 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 27 mars 2015, S/2015/219, par. 18.

parapher le document, mais insista pour que ses alliés — le Mouvement populaire pour le salut de l’Azawad (MPSA) et le GATIA — fassent partie des signataires.

Quant à la Coordination, elle refusa de parapher l’accord, considérant qu’il ne tenait pas compte de certaines de ses principales aspirations, en particulier la reconnaissance en tant qu’entité géographique et politique du territoire nordiste qu’elle nomme « Azawad » ainsi que certains arrangements concernant la sécurité dans ce territoire. En même temps, la Coordination exprima des doutes quant à la capacité de la communauté internationale à donner les garanties nécessaires à l’application de l’accord et demanda un délai supplémentaire pour consulter sa base avant de le parapher.

Les médiateurs ne cédèrent pas et refusèrent d’apporter de nouvelles modifications au projet d’accord ou de reporter la cérémonie de paraphe au-delà du 1^{er} mars pour donner plus de temps de consultation⁷¹. En fin de compte, seuls le Gouvernement et la Plateforme paraphèrent l’Accord pour la paix et la réconciliation au Mali le 1^{er} mars 2015 à Alger. Ensuite de quoi, à Bamako, l’opposition politique et la société civile reprocheraient au Gouvernement d’avoir paraphé cet accord sans les avoir consultées.

La Coordination, pour sa part, tint des consultations avec les représentants de sa base du 11 au 16 mars, mais elles aboutirent à un rejet de l’accord en l’état et à l’expression d’un désir de poursuivre les négociations avec le Gouvernement en vue d’un accord consensuel. En partie par souci de ne pas s’exposer à des « sanctions ciblées [imposées] à l’encontre de ceux qui reprennent les hostilités et violent le cessez-le-feu »⁷², la Coordination prit grand soin de réaffirmer publiquement son engagement à respecter les différents accords de cessez-le-feu et de cessation des hostilités. L’équipe de médiation internationale, qui s’était élargie à de nouveaux membres (voir ci-après), demeura catégoriquement opposée à une réouverture des négociations et commença à exercer une pression de plus en plus insistante sur la Coordination.

LE VOLET SÉCURITAIRE PARALLÈLE ET L’ÉVOLUTION DE L’ÉQUILIBRE DES FORCES MILITAIRES

Pendant la tenue des négociations à Alger, les rebondissements de la situation sécuritaire sur le terrain au Mali se répercutèrent sur le processus et obligèrent l’équipe de médiation à établir un volet parallèle pour faire face à la montée des affrontements. La MINUSMA, principal acteur sécuritaire au Mali, et le président de la Commission technique mixte de sécurité établie par l’Accord préliminaire de Ouagadougou jouèrent un rôle moteur dans ce volet parallèle.

Chaque phase des négociations s’accompagnait sur le terrain d’accrochages et de tensions accrues entre les forces du Gouvernement, de la Plateforme et de la Coordination. De surcroît, tout au long des huit mois de négociations, les mouvements armés se fragmentaient et les alliances se recomposaient au fur et à mesure que la puissance militaire relative des différents groupes évoluait et que leurs chefs se repositionnaient en prévision de la conclusion d’un éventuel accord (voir fig. 4). La MINUSMA renforça sa présence sur le terrain et présida des réunions de sécurité en marge des pourparlers proprement dits pour tenter d’apaiser les tensions, de prévenir les affrontements et de préserver le processus contre l’effet pernicieux des rebondissements de la situation sécuritaire.

Comme exposé plus haut, en juillet 2014, la première phase des négociations coïncida avec une montée des tensions entre la Plateforme et la Coordination autour de l’axe Tabankort-Anéfis, dans la région de Gao. Pour atténuer ces tensions, la MINUSMA, l’UA et l’Algérie organisèrent des réunions de sécurité parallèles à Alger, où elles parvinrent à amener les représentants des parties à signer une Déclaration de cessation des hostilités. Cette déclaration établit une commission conjointe dirigée par la MINUSMA pour consolider la cessation des hostilités sur le terrain.

Pendant la deuxième phase, en vue d’éviter que la situation sécuritaire ne se détériore davantage, le commandant de la force de la MINUSMA organisa

⁷¹ Les États-Unis et la France furent invités à la cérémonie en qualité « d’amis de la médiation ».

⁷² Conseil de sécurité de l’ONU, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité* du 6 février 2015, S/PRST/2015/5.

une série de réunions bilatérales avec les parties. Pour faire en sorte que les discussions reflètent l'évolution de la réalité sur le terrain, la Commission technique mixte de sécurité fut élargie de manière à inclure deux représentants pour chacun des quatre mouvements armés de la Coordination et de la Plateforme qui n'y étaient pas encore représentés (CMFPR-II, CPA, GATIA et MPSA). Des représentants de l'équipe de médiation (Algérie, Tchad, Mauritanie et Niger) furent également ajoutés afin de mieux harmoniser le volet sécuritaire et le processus politique. Ces changements furent une réussite majeure, d'autant plus que la composition de la Commission technique mixte de sécurité avait été un point de désaccord entre les parties, et l'une des raisons pour lesquelles elle avait cessé de se réunir après octobre 2013.

Les mouvements armés se fragmentèrent et se recomposèrent à plusieurs reprises tout au long du processus. Par exemple, une partie de la CMFPR s'allia avec la Coordination (sous l'appellation CMFPR-II) avant de finir par rejoindre la Plateforme en avril 2015, et une partie de la CPA ne tarda pas à se rallier au MNLA (dont elle s'était initialement scindée). L'épisode le plus important (et celui qui a eu les plus grandes implications pour la sécurité sur le terrain) fut la formation du GATIA en tant que nouveau groupe armé en août 2014. Le GATIA donna à la Plateforme une puissance militaire considérable, en transformant ce qui était surtout jusqu'alors une force politique agissant au nom des populations du nord du Mali non représentées par la Coordination, en particulier dans les régions de Gao et Tombouctou. Après les premiers affrontements dans la région de Tabankort, la puissance militaire du GATIA connut une croissance exponentielle, et ce groupe ne tarda pas à supplanter le MAA-Plateforme, pourtant bien financé, au rang de principale force armée de la Plateforme.

Le GATIA soutenait ouvertement le Gouvernement, et bien qu'il soit officiellement allié avec la Plateforme, la Coordination le considérait comme une milice agissant pour le compte du Gouvernement, placée sous les ordres directs du général malien El Hadj Ag Gamou. Le

Gouvernement malien, quant à lui, a toujours démenti avoir quelques liens que ce soit avec les groupes de la Plateforme, qu'il présente comme des «groupes d'autodéfense [constitués] par les communautés concernées pour protéger leurs terroirs»⁷³. Bien que l'équipe de médiation internationale ait décidé de ne reconnaître aucun de ces «nouveaux groupes» (pour ne pas encourager leur prolifération), l'article 67 de l'accord précise que «la Coordination et la Plateforme sont entendues comme incluant toutes les entités qui en font partie à la date de la signature».

La participation de deux groupes de mouvements armés en plus du Gouvernement, ainsi que le renforcement militaire de la Plateforme au moyen du GATIA, pourrait en définitive avoir rendu l'affrontement inévitable, les parties ayant cherché à «tester» le nouvel équilibre des forces militaires sur le terrain⁷⁴. En effet, le GATIA et le MAA-Plateforme attaquèrent la Coordination dans la ville de Ménaka le 27 avril 2015, quelques semaines seulement avant la cérémonie de paraphe, alors qu'elle venait juste de réaffirmer publiquement son intention de parapher l'accord (voir ci-après). Cela entraîna une rupture du cessez-le-feu et, en représailles, la Coordination lança des attaques contre des positions de l'armée malienne dans les régions de Tombouctou et de Gao. Les combats qui s'ensuivirent autour de Ménaka firent de nombreuses victimes de part et d'autre, y compris, selon certaines sources, parmi les membres de certaines grandes familles touarègues. En dernière analyse, ces événements ne firent pas échouer le processus de paix, mais ils pourraient avoir exercé une pression supplémentaire pour encourager la Coordination, qui perdait du terrain, à signer l'accord.

UN ACCORD SIGNÉ EN DEUX ÉTAPES ET À PAS FORCÉS

À la suite des consultations avec la Coordination tenues à Alger du 15 au 18 avril 2015, l'équipe de médiation conduite par l'Algérie publia un communiqué invitant toutes les parties au dialogue intermalien à signer l'accord de paix lors d'une cérémonie prévue pour le 15 mai 2015 à Bamako. À peu près au même moment, le ministre des affaires étrangères du Mali, s'adressant au Conseil de

73 Le ministre des affaires étrangères du Mali, Abdoulaye Diop, dans son discours au Conseil de sécurité de l'ONU du 7 janvier 2015, S/PV.7355.

74 International Crisis Group, *Mali : La paix à marche forcée?*, 22 mai 2015, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/mali-imposed-peace.

Figure 2a. Chronologie de la crise et du processus de paix jusqu'à l'Accord de Bamako

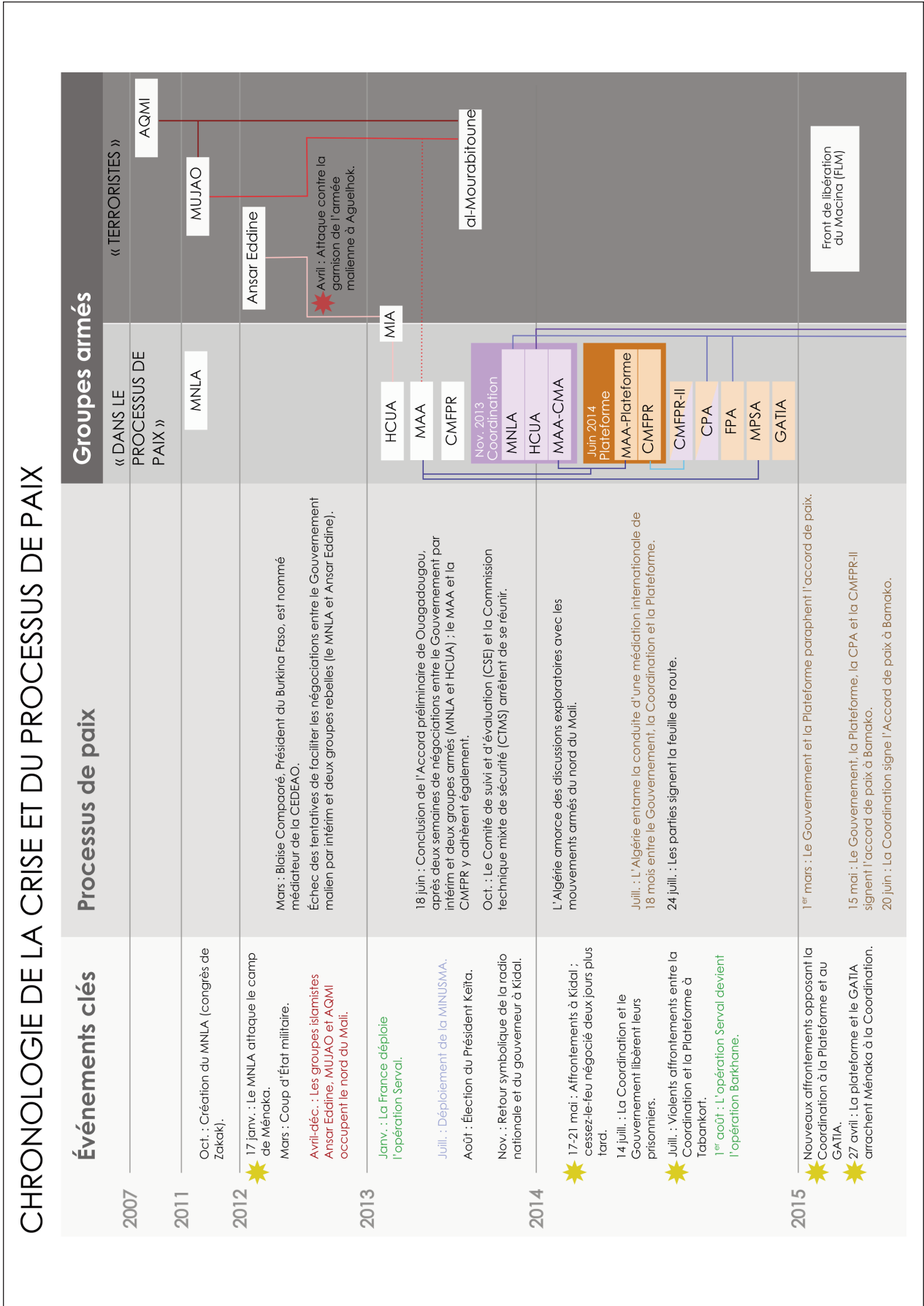


Figure 2c. Chronologie de la mise en œuvre de l'Accord de Bamako

<p>18 juin : Jamaat Nusrat al-Islam wal-Mousslimin revendique l'attaque contre le campement touristique de Kangaba.</p> <p>14 août : Attaques contre la MINUSMA sur le camp de Douentza et le quartier général à Tombouctou.</p> <p>4 oct. : Embuscade d'une patrouille de l'armée nigérienne et des forces spéciales américaines à la frontière Niger-Mali.</p> <p>31 oct. : Embuscade contre le convoi du président de la Haute cour du Mali dans la région de Mopti.</p> <p>16 nov. : Enlèvement du président du tribunal de Niono dans la région de Mopti.</p> <p>15 déc. : La MINUSMA annonce avoir riposté à des attaques simultanées contre 4 de ses positions à Kidal.</p> <p>Janv. 12 : L'organisation de l'État islamique dans le Grand Sahara de Abou Walid al-Sahraoui revendique une série d'attaques au Sahel, notamment contre Barkhane (11 janv. à Ménaka) et les soldats américains au Niger (4 oct. 2017) et évoque une collaboration avec JNIM.</p>	<p>12 juin : Le Gouvernement, la Coordination et la Plateforme s'entendent sur un nouveau plan de route pour l'application de l'accord au-delà la période de transition qui prend fin le 20 juin.</p> <p>20 juin : La Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale est présentée au Président Keita et immédiatement rejetée par la Coordination.</p> <p>30 août : La Commission technique de sécurité adopte des mesures visant à faire respecter la trêve.</p> <p>11 sept. : Le Comité de suivi de l'accord désigne le Centre Carter comme Observateur indépendant chargé d'évaluer l'état de mise en œuvre de l'accord.</p> <p>2 oct. : Le président Keita promulgue le nouveau Code des collectivités territoriales.</p> <p>6 nov. : Installation des autorités intérimaires à Kidal.</p> <p>Déc. : Début de la mise en place d'une Commission d'enquête internationale pour le Mali.</p> <p>31 déc. : Le Président Keita évoque la possibilité d'un projet de loi sur l'entente nationale et d'un « dialogue politique inclusif sur la situation sécuritaire au centre du Mali ».</p>	<div>Nov. 2017 Coordination des mouvements de l'entente (alliance)</div> <table><tr><td>CPA</td></tr><tr><td>MSA</td></tr><tr><td>CJA</td></tr><tr><td>MPSA</td></tr><tr><td>FPA</td></tr><tr><td>CMFPR-II</td></tr></table>	CPA	MSA	CJA	MPSA	FPA	CMFPR-II
CPA								
MSA								
CJA								
MPSA								
FPA								
CMFPR-II								
<p>Juin : Reprise des combats entre la Coordination et la Plateforme à Kidal et Ménaka.</p> <p>22 juin : Le Gouvernement met en place une mission de bons offices pour Kidal et le delta du Niger.</p> <p>1 juil. : Lancement officiel de la force conjointe du G5 Sahel (sa première opération « Hawbi » aura lieu en nov.).</p> <p>18 août : Le président Keita ajourne le référendum sur la Constitution jusqu'à nouvel ordre.</p> <p>23 août : Trêve de 15 jours entre la Coordination et la Plateforme, reconduite d'un mois le 6 sep.</p> <p>5 sept. : Le Conseil de sécurité adopte la résolution 2374 établissant un régime de sanctions sur le Mali.</p> <p>Sept.-nov. : Les pourparlers dits de « Anéfis 2 » entre la Coordination et la Plateforme et groupes affiliés débouchent sur la signature d'engagements.</p> <p>27 nov. : Nouveau report des élections locales et régionales prévues pour le 17 décembre à avril 2018.</p> <p>8 déc. : Le Conseil de sécurité adopte la résolution 2391 qui ouvre la voie à un appui opérationnel et logistique spécial de l'ONU/MINUSMA et de l'UE à la force conjointe du G5 Sahel.</p> <p>30 déc. : Annonce d'un nouveau gouvernement dirigé par Soumeylou Boubèye Maïga.</p> <p>Avril : Élections locales et régionales prévues.</p> <p>Juin : Renouvellement du mandat de la MINUSMA.</p> <p>Juill. : Élections présidentielles prévues.</p>								

2018

2018

sécurité de l'ONU le 9 avril, indiqua clairement que le Gouvernement malien considérait que « les négociations [étaient] terminées » et qu'il passait déjà à la mise en œuvre de l'accord. Il appela également la communauté internationale à « isoler [...] en leur imposant des sanctions » les « individus radicaux et extrémistes » qui ne signeraient pas l'accord⁷⁵.

C'est seulement sous une forte pression internationale que la Coordination finit par parapher l'accord à Alger le 14 mai 2015, à la condition que des discussions directes sur ses revendications aient lieu avec le Gouvernement malien avant la cérémonie de signature définitive. En effet, après la prise de contrôle de Ménaka par la Plateforme le 27 avril, la Coordination avait subordonné son adhésion à l'accord de paix à un retrait des forces de la Plateforme occupant cette ville⁷⁶. C'est ainsi qu'elle refusa de se joindre au Gouvernement malien et à la Plateforme pour la cérémonie de signature du 15 mai.

Par conséquent, cette cérémonie de signature se tint à Bamako sans que la Coordination y assiste (hormis la présence de la CPA, une faction dissidente du MNLA). La déclaration du secrétaire général des Nations Unies, prononcée à la cérémonie par le secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Hervé Ladsous, recommandait que l'accord reste ouvert à la signature des parties restantes et que le dialogue se poursuive. De plus, elle déconseillait de prendre la cérémonie de signature comme prétexte pour relancer les opérations militaires contre les groupes non signataires. Ce message a été mal reçu par le président du Mali, qui à son tour accusa la MINUSMA de partialité, mettant ainsi en évidence des divergences importantes avec le pays hôte quant à la suite du processus après la signature de l'accord⁷⁷.

Le 5 juin, à l'issue de consultations supplémentaires sur les modalités de la mise en œuvre, la Coordination finit par annoncer qu'elle signerait l'accord de paix. Cela faisait suite à un autre accord passé entre la Coordination et le Gouvernement

concernant le retrait des forces de la Plateforme occupant Ménaka. Le 19 juin, les soldats de la paix de l'ONU prirent temporairement en charge la sécurité de la ville et de sa population en contrepartie d'un arrêt des attaques de la Coordination dans le nord du Mali. Ce même jour, le Gouvernement malien leva les mandats d'arrêt lancés contre 15 dirigeants de premier plan de la Coordination. Finalement, le 20 juin, le chef du MAA-Coordination, Sidi Brahim Ould Sidatt, signa l'accord de paix à Bamako au nom de la Coordination, en présence de plus de 150 représentants de celle-ci venus de Kidal et de la sous-région⁷⁸.

La mise en œuvre de l'Accord de Bamako

L'adoption d'un nouveau plan de route pour l'application de l'accord au-delà de la date fatidique du 20 juin 2017 (fin de la période intérimaire), la désignation d'un Observateur indépendant chargé d'évaluer de manière objective l'état de mise en œuvre de l'accord et la formation d'un nouveau gouvernement malien en vue d'une période électorale intense qui aura pour point d'orgue les élections présidentielles de juillet 2018 sont autant d'occasions de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'accord (voir la chronologie de la mise en œuvre à la figure 2 et le tableau synoptique des mécanismes de suivi de l'accord à la figure 3). Le présent rapport ne vise pas à produire une « fiche d'évaluation » de la mise en œuvre, mais plutôt à étudier le lien entre les difficultés rencontrées pendant le processus de médiation et les défis à surmonter dans la mise en œuvre.

Cela est particulièrement important au vu de la nature de l'Accord de Bamako. Pendant la quatrième phase des négociations, l'équipe de médiation internationale dirigée par l'Algérie déterminait que, quelle que soit la durée du processus de médiation, il ne serait pas possible de parvenir à un véritable consensus entre les parties.

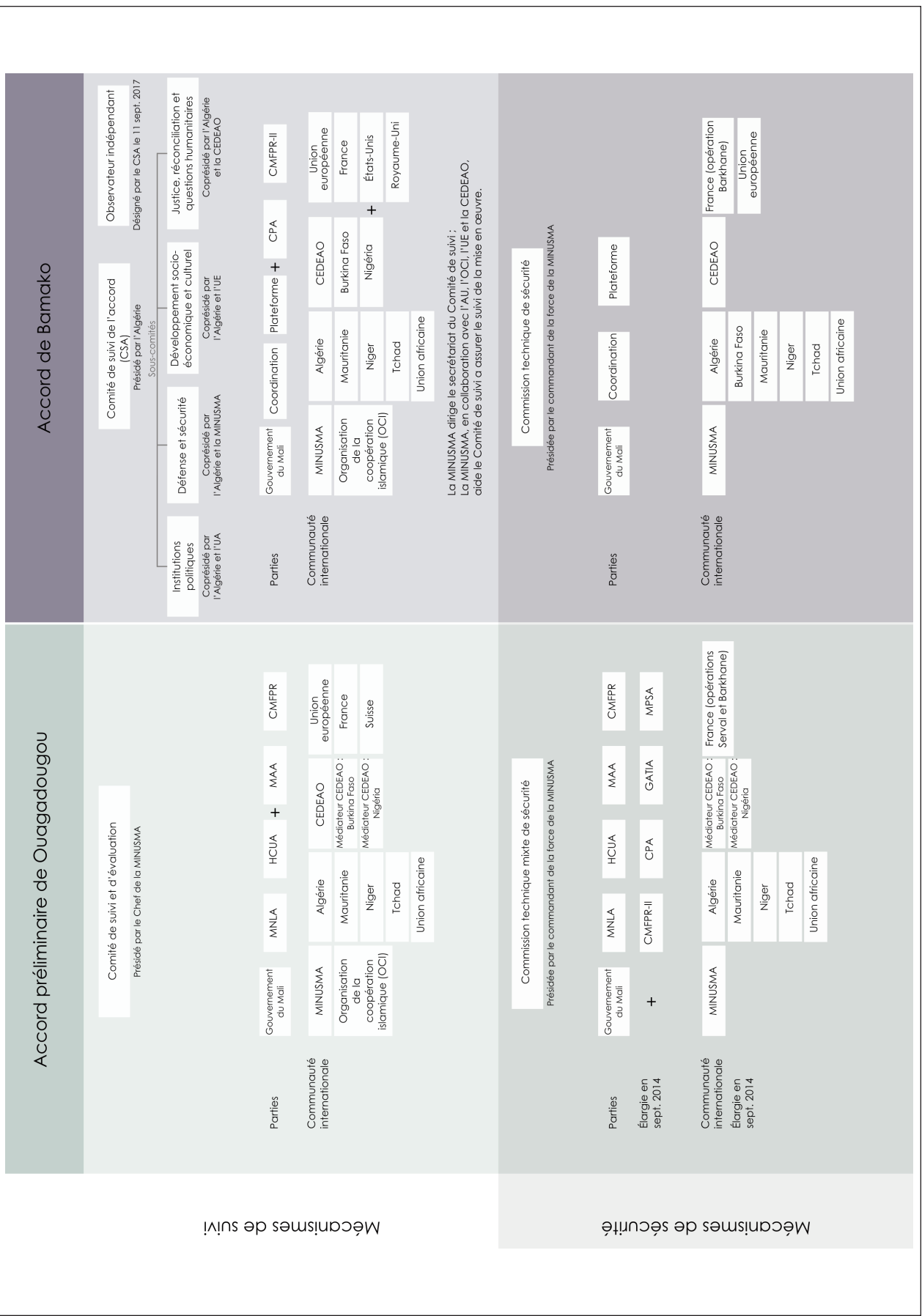
75 Le ministre des affaires étrangères du Mali, Abdoulaye Diop, dans son discours au Conseil de sécurité de l'ONU du 9 avril, 2015, S/PV.7425.

76 Les forces de la Plateforme qui investirent Ménaka étaient commandées par Yoro Ould Daha, qui avait été commissaire de la police islamique du MUJAO à Gao lors de l'occupation du nord du Mali par les islamistes en 2012. Voir « Mali : Qui tient la localité de Ménaka ? », Radio France Internationale, 17 mai 2015, disponible à www.rfi.fr/afrique/20150517-mali-tient-localite-menaka-yoro-azawad-casques-bleus-groupes-armes-cma.

77 International Crisis Group, *Mali : La paix à marche forcée*.

78 Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, signé à Bamako le 20 juin 2015. Texte français intégral disponible à <http://peacemaker.un.org/node/2681>.

Figure 3. Mécanismes de mise en œuvre et de suivi prévus dans l'Accord préliminaire de Ouagadougou et dans l'Accord de Bamako



C'est pourquoi elle choisit plutôt de leur présenter un « accord-cadre ». Bien que l'accord ait tracé les grandes lignes des changements requis pour parvenir à une solution durable au Mali, un certain nombre de ses dispositions étaient formulées en termes d'aspirations et laissaient beaucoup à clarifier pendant la mise en œuvre⁷⁹. Autrement dit, il était évident que la phase de mise en œuvre nécessiterait une médiation intensive, au fur et à mesure que les parties interpréteraient les aspects formulés en termes d'aspirations et les traduiraient en structures, institutions et mécanismes nouveaux.

Dans ce qui suit, nous nous penchons sur six questions clés qui ont créé des difficultés au cours de ce processus : 1) le rôle du Gouvernement dans la mise en œuvre ; 2) les affrontements entre les groupes armés, ainsi que la fragmentation et la recomposition de ces derniers ; 3) la « clanisation » du processus de paix ; 4) les « non-dits » tels que le terrorisme et les trafics ; 5) l'absence de dividendes de la paix ; 6) le maintien d'une unité d'action et de volonté dans la communauté internationale.

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE

Dès lors que l'Accord de Bamako a été signé, il était on ne peut plus clair que sa mise en œuvre incomberait aux parties prenantes maliennes (article 2)⁸⁰. Pourtant, comme l'a admis un membre éminent de l'équipe de médiation internationale, ce n'est pas ce qui s'est passé en pratique. Par exemple, c'est l'équipe de médiation internationale qui a organisé les réunions ministérielles de haut niveau du Comité de suivi de l'accord (CSA), tenues à Alger le 18 janvier 2016, puis de nouveau le 10 février 2017, pour tenter de relancer le processus de mise en œuvre⁸¹. Ce comité était la principale structure créée par l'accord pour garantir le suivi et la participation ininterrompue de la communauté internationale pendant la mise en œuvre.

Nonobstant les obligations des groupes armés signataires au titre de l'accord, l'équipe de médiation internationale a clairement désigné l'État malien comme principal acteur chargé de la mise en œuvre. À cet effet, l'article 3 de l'accord appelle les institutions de l'État malien à prendre toutes les dispositions requises pour l'adoption des mesures réglementaires et législatives, voire constitutionnelles, nécessaires à sa mise en œuvre, en consultation étroite avec les groupes armés signataires et avec le soutien du Comité de suivi⁸². Non seulement ceci correspondait-il aux prérogatives et responsabilités d'un État souverain, mais cela semblait aussi cadrer avec l'insistance passée du Gouvernement malien à exercer sa souveraineté dans la mise en œuvre de l'Accord préliminaire de Ouagadougou.

La plupart des observateurs s'accordent à dire que la mise en œuvre de l'accord de paix a pris du retard. Le 27 février 2016, le Président Keita et les dirigeants des groupes armés signataires s'étaient déjà engagés à convenir d'un nouveau calendrier pour la mise en œuvre des principales dispositions institutionnelles et sécuritaires de l'accord de paix. Dans son rapport de mai 2006 sur la situation au Mali, le secrétaire général des Nations Unies a interprété cet engagement comme une reconnaissance du fait que « les obstacles à l'application de l'accord sont redoutables et [que] les progrès réalisés jusqu'à présent ont été inégaux »⁸³.

Selon un diplomate étranger, le premier signe d'une réelle volonté d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de l'accord a été le remaniement ministériel du 11 avril 2017, qui promouvait l'ancien ministre de la défense, Abdoulaye Idrissa Maïga, au poste de premier ministre. Cela a entraîné l'activation d'un cadre de concertation entre le Gouvernement et les groupes armés, quoique pas encore à titre permanent⁸⁴. Néanmoins, certains considéraient le remaniement ministériel comme une manœuvre visant princi-

79 Les détails à clarifier pendant la mise en œuvre incluaient des questions essentielles, notamment les quotas et critères d'intégration des rebelles dans les forces de défense et de sécurité maliennes.

80 Article 2 : « Les Parties s'engagent à mettre en œuvre, intégralement et de bonne foi, les dispositions du présent Accord en reconnaissant leur responsabilité première à cet égard. »

81 Entretien avec des membres éminents de l'équipe de médiation internationale, le 2 février 2017 à Bamako.

82 Article 3 : « Les Institutions de l'État malien prendront les dispositions requises pour l'adoption des mesures réglementaires, législatives, voire constitutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du présent Accord, en consultation étroite avec les Parties et avec le soutien du Comité de suivi prévu par le présent Accord. »

83 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 31 mai 2016, S/2016/498, par. 78.

84 Entretien avec un diplomate étranger le 10 mai 2017 à Bamako.

pablement à préparer la réélection du Président Keïta en juillet 2018 (Maïga ayant été le Directeur de campagne du candidat Keïta en 2013) et y voyaient une occasion manquée d'obtenir le concours des ex-rebelles au sein d'un gouvernement plus ouvert⁸⁵.

Il aura toutefois fallu attendre jusqu'au 12 juin 2017 pour que le Gouvernement, la Coordination et la Plateforme arrivent à s'entendre sur une nouvelle feuille de route pour l'application de l'accord au-delà de la période intérimaire de deux ans prévue par l'accord et terminée le 20 juin 2017⁸⁶. Le Premier Ministre Maïga a également présenté sa démission le 29 décembre 2017 pour être remplacé par Soumeylou Boubèye Maïga, lui aussi originaire de Gao, jusqu'à récemment secrétaire général à la présidence, et précédemment ministre de la défense (il avait dû démissionner après la débâcle de Mai 2014 à Kidal), ministre des affaires étrangères et chef des services de renseignements dans les années 90⁸⁷. Il s'agit là du cinquième remaniement ministériel depuis l'élection du Président Keïta en août 2013 et du troisième depuis la signature de l'accord. Notons au passage le départ notable du ministre des affaires étrangères, Abdoulaye Diop, qui avait mené la délégation gouvernementale lors des négociations à Alger.

Il est clair que les volets sécuritaire et institutionnel de l'Accord de Bamako restent au centre des préoccupations, au détriment des volets justice

et développement. Au cours des deux années et demie écoulées depuis la signature de l'Accord de Bamako, le Gouvernement malien a lancé un processus de réforme constitutionnelle⁸⁸. Il a aussi installé des autorités intérimaires à Kidal (les dernières ont été mises en place le 6 novembre), Gao et Tombouctou, ainsi que dans les régions nouvellement créées de Ménaka et Taoudéni, bien qu'elles ne soient pas encore pleinement fonctionnelles ; par ailleurs, des conseillers spéciaux ont été nommés auprès des représentants de l'État dans les cinq régions⁸⁹. Selon les rapports du secrétaire général, en juin 2017 seuls 34 % des fonctionnaires étaient présents au nord et au centre du Mali, soit 4 % de moins qu'en mars de la même année, et au 15 décembre 2017, ce chiffre était tombé à 28 %, la région de Mopti étant la plus touchée par cette baisse, principalement à cause de l'insécurité persistante⁹⁰.

La Conférence d'entente nationale, événement très attendu, a finalement eu lieu du 27 mars au 2 avril 2017 et a débouché sur un certain nombre de recommandations appelées à éclairer la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale envisagée par l'accord⁹¹. La charte présentée le 20 juin au Président Keïta s'inspire des conclusions de la conférence, mais elle a été immédiatement rejetée par la Coordination suite à la décision du Gouvernement de ne pas y mentionner l'Azawad en tant qu'entité politique et institutionnelle⁹². Le

85 Deux personnalités proches des groupes armés avaient été intégrées au Gouvernement de juillet 2016, mais à titre individuel plutôt qu'en tant que représentants de ces groupes. Nina Wallet Intalou, l'une des quelques femmes à représenter les groupes armés (en l'occurrence le MNLA) aux négociations d'Alger, et probablement la plus en vue, est devenue ministre de l'artisanat et du tourisme, mais a été immédiatement désavouée par la Coordination. Mohamed el Moctar, qui était proche des groupes de la Plateforme, est devenu ministre de la réconciliation nationale au même moment. En avril 2017, Alhassane Ag Hamed Moussa, un Songhaï proche de la Plateforme, est devenu ministre de la décentralisation et de la fiscalité locale.

86 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 28 septembre 2017, S/2017/811, par. 3.

87 « Mali : Soumeylou Boubèye Maïga nommé Premier ministre », Radio France Internationale, 30 décembre 2017.

88 Un projet de loi sur la révision de la constitution a été adopté par le Conseil des ministres le 10 mars 2017. Dans son rapport sur la situation au Mali de mai 2017, le secrétaire général constatait ce qui suit : « Conformément aux dispositions de l'Accord, le projet prévoyait la création d'un sénat comme deuxième chambre du Parlement. Cependant, il n'y était fait aucune mention de la représentation des autorités coutumières, des femmes et des jeunes au Haut conseil des collectivités territoriales, dont la réforme avait été envisagée par l'Accord pour garantir une plus grande ouverture. Le Gouvernement n'a pas précisé comment les modifications proposées de la Constitution devaient refléter les réformes institutionnelles correspondant aux recommandations formulées par la Conférence d'entente nationale, notamment en ce qui concerne l'attention à porter aux régions. » Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 6 juin 2017, S/2017/478, par. 12. En particulier, les révisions proposées ne précisent pas comment le Sénat inclurait les autorités coutumières et traditionnelles, les jeunes et les femmes — ce que les groupes armés aimeraient voir, vu qu'il est destiné à remplacer le Haut conseil des collectivités territoriales en tant qu'organe législatif. Ces révisions ne garantissent pas non plus que la nouvelle constitution prendra en compte la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale.

89 Le Gouvernement a annoncé la prolongation du mandat de ces autorités intérimaires au-delà du 20 juin pour honorer leur mandat minimum de six mois. À Kidal, les désaccords continuent de bloquer l'installation des nouvelles autorités intérimaires.

90 Ibid., par. 5., et Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 13.

91 Selon le *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* de mai 2017 : « [La conférence d'entente nationale] a produit une série de recommandations [...], notamment la nécessité de remédier aux problèmes de gouvernance et de sécurité, en particulier dans les régions du centre du pays, de réfléchir à la question de la diversité culturelle [...] et sur les questions socioéconomiques, ainsi que d'appliquer l'Accord dans son intégralité. La Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) a rejeté la conclusion selon laquelle le terme "Azawad" demeurerait une réalité socioculturelle et symbolique dépourvue de statut politique. Une commission spéciale chargée de la rédaction de la charte a été constituée le 3 mai et devrait en présenter une version préliminaire au Président Ibrahim Boubacar Keïta au plus tard le 20 juin. » Une autre commission spéciale chargée de cartographier les « terroirs » du Mali a été établie en parallèle pour étudier la question de « l'Azawad ». Ibid., par. 2. Une autre recommandation très commentée portait sur la nécessité d'engager un dialogue avec tous les Maliens, y compris les djihadistes, dans le cadre d'un État laïque et républicain. Voir « Conférence d'entente nationale au Mali : Dialoguer avec les djihadistes », Radio France Internationale, 3 avril 2017, disponible à www.rfi.fr/afrique/20170403-mali-conference-entente-nationale-dialoguer-jihadistes.

92 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 28 septembre 2017, S/2017/811, par. 11.

18 août, le président a par contre annoncé qu'il ajournait le référendum sur la Constitution jusqu'à nouvel ordre, sous la pression de l'opposition politique et de la société civile malienne.

Le Président Keïta a également promulgué, le 2 octobre 2017, de nouvelles lois dont le Code des collectivités territoriales et la loi déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales (qui fixent le cadre du processus de réforme de l'État et de la décentralisation) ; celles-ci représentent certainement la plus grave entorse à l'esprit et à la lettre de l'Accord de Bamako jusqu'à ce jour. La Coordination et la Plateforme s'étaient opposées au projet de Code des collectivités territoriales (en publiant un communiqué le 15 octobre, puis en déclarant au Conseil de sécurité, lors de sa visite au Mali fin octobre 2017, que le Gouvernement prenait des mesures unilatérales sans consultation suffisante des groupes armés signataires⁹³). Ce fait accompli semble ensuite avoir été en partie éclipsé par l'annonce, le 26 novembre, du report des élections locales et régionales, initialement prévues pour le 17 décembre, à avril 2018 (ce qui prolonge la durée de vie des autorités intérimaires de manière à respecter la disposition de l'accord de paix prévoyant qu'elles doivent fonctionner pendant au moins six mois)⁹⁴. Mais la Coordination s'inquiète maintenant de la non-prise en charge dans le fichier électoral des populations réfugiées et déplacées.

Bien que le Président Keïta ait récemment réitéré le fait que la mise en œuvre de « l'accord de paix doit être une priorité », qu'il ait demandé à son nouveau gouvernement d'introduire un projet de loi sur l'entente nationale (qui devrait comporter des mesures d'amnistie en faveur de certains acteurs de la rébellion de 2012, « ceux qui n'ont pas de sang sur les mains »), et qu'il ait demandé à ce qu'un dialogue politique « inclusif » sur la situation sécuritaire au centre du Mali soit conduit sans délai, il est toutefois difficile d'imaginer comment

ces grands chantiers pourraient véritablement porter leurs fruits avant les élections présidentielles de juillet⁹⁵. L'opposition politique a d'ailleurs qualifié l'annonce de la loi sur l'entente nationale de « manœuvre politique » visant à faciliter la réélection du Président Keïta⁹⁶.

La situation progresse également sur le front sécuritaire, avec l'établissement du Mécanisme opérationnel de coordination (MOC) à Gao, les préparatifs du processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et l'organisation des patrouilles mixtes, dont la première a été mise sur pied à Gao le 23 février 2017, et ce malgré une attaque particulièrement meurtrière lancée contre le MOC le 18 janvier ; cependant, les patrouilles mixtes n'ont pas encore été mises sur pied à Kidal et Tombouctou. Les discussions sur la question clé de l'intégration des membres des mouvements armés dans les institutions chargées de la sécurité bloquent toujours sur les quotas exigés par les mouvements (le Gouvernement a proposé un processus progressif qui commencerait par l'intégration de 4 900 ex-combattants, tandis que les groupes signataires insistent sur l'intégration de 10 000 à 14 000 ex-combattants), ainsi que sur les critères d'intégration, et notamment d'harmonisation des grades⁹⁷.

Les progrès sont plus ténus du côté de la Commission vérité, justice et réconciliation. Celle-ci a été établie en 2014 avec le vaste mandat d'enquêter non seulement sur le coup d'état de 2012, mais aussi sur les violences perpétrées dans le nord depuis 1960. Cependant, dans son rapport sur la situation au Mali de décembre 2016, le secrétaire général déplore qu'en dépit de l'ouverture de plusieurs bureaux régionaux de la Commission le Gouvernement n'ait guère progressé dans la lutte contre l'impunité⁹⁸. À la fin 2017, il était de nouveau question de la mise en place d'une Commission d'enquête internationale indépendante chargée de faire la lumière sur tous les crimes

93 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 5 et 9.

94 Au cours de la réunion du Comité de suivi de l'accord du 11 septembre 2017, le Gouvernement s'était engagé à tenir des réunions tripartites avec la Coordination et la Plateforme autour du projet de loi sur le Code des collectivités afin de dégager un consensus sur le projet de texte avant de le soumettre au vote de l'Assemblée nationale. Les lois votées à l'Assemblée le 14 septembre et promulguées par le président le 2 octobre le seront toutefois sans que ces consultations avec les mouvements armés n'aient eu lieu.

95 « Mali: Le président appelle à un dialogue politique "inclusif" au centre du pays », Radio France Internationale, 6 janvier 2018, disponible à www.rfi.fr/afrique/20180106-mali-president-ibrahim-boubacar-keita-appelle-dialogue-politique-inclusif-centre-pa.

96 « Le nouveau Premier ministre malien promet des "mesures fortes" pour la sécurité », *Jeune Afrique*, 7 janvier 2018.

97 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 16.

98 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 décembre 2016, S/2016/1137, par. 71.

de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide, crimes sexuels et autres violations graves du droit international, des droits de l'homme et du droit international humanitaire sur tout le territoire malien, telle que prévue par l'accord. Mais il y a là aussi des divergences de vues quant à la période que cette Commission devra couvrir, la Coordination insistant pour qu'elle traite de tous les crimes depuis 1963.

Cette relative faiblesse des progrès peut être imputée à un certain nombre de facteurs. Le manque de progrès en matière de développement socio-économique et culturel (volet 3 de l'accord) et de justice, réconciliation et questions humanitaires (volet 4) est dû en partie à l'insécurité qui continue de régner au nord du Mali. Comme nous le verrons ci-après, il résulte aussi des répercussions profondes du terrorisme et des trafics. La priorité donnée à la sécurité et aux institutions politiques (volets 1 et 2) reflète aussi la plus grande importance accordée à ces deux volets tout au long des négociations. De plus, les parties à l'accord sont enclines à envisager le problème du Mali soit sous un angle sécuritaire (pour le Gouvernement), soit sous un angle politique et institutionnel (pour les groupes armés). Ces perspectives sont directement liées à la profonde méfiance dont sont empreintes les relations entre les parties signataires.

Comme indiqué plus haut, cette méfiance est l'une des séquelles des accords avortés du passé. Selon un diplomate, les parties ne croient pas en l'accord, et le Gouvernement, en particulier, « croit que l'accord lui a été imposé » et « n'a pas essayé de parvenir à une lecture commune du texte ni tenté de se l'approprier »⁹⁹. Cela n'est pas sans rappeler l'objection du Président Keïta et de son parti (le Rassemblement pour le Mali) à l'Accord d'Alger de 2006 qui, selon eux, posait un mauvais diagnostic au sujet du problème du Nord et proposait à tort une solution politique à un problème militaire. Quant aux groupes armés, ils ne croyaient guère que ce gouvernement était plus disposé à appliquer l'Accord de Bamako que ses prédécesseurs ne l'étaient pour les accords antérieurs. C'est

pourquoi, comme l'a souligné un représentant d'un groupe armé ayant participé aux négociations, il était essentiel pour les groupes de voir les promesses faites à la table des négociations — en particulier sur les réformes institutionnelles — reflétées dans le texte de la nouvelle constitution¹⁰⁰. Le fait que l'Accord de Bamako soit le résultat d'un processus très médiatisé dans lequel les parties ne se sont guère parlé en face à face, s'en remettant plutôt à des échanges de vues avec les médiateurs tiers, n'a fait qu'accentuer la méfiance.

Les difficultés ne résident pas seulement dans la substance de l'accord ou dans son degré de mise en œuvre, mais aussi dans la manière dont s'exécute la mise en œuvre. Deux aspects particulièrement délicats de la mise en œuvre sont l'ordonnement des priorités et le degré de consultation, ce dernier étant expressément prescrit dans l'article 3 de l'accord. Les fonctionnaires ont souligné un certain nombre de leurs priorités, dont la première était le déploiement de l'administration et des forces armées de l'État dans le nord. L'un d'entre eux a mentionné la nécessité « d'occuper l'espace » pour empêcher les ennemis intérieurs ou extérieurs de combler le vide¹⁰¹.

Les tentatives déployées par le Gouvernement pour aller de l'avant dans certaines de ses priorités ont provoqué des tensions. Une crise importante s'est déclenchée en octobre 2016 lorsque le Président Keïta a promulgué une loi ouvrant la voie à des élections locales, conformément au calendrier électoral que le Gouvernement avait annoncé à la mi-2016. Les groupes armés signataires ont contesté cette initiative parce que l'accord de paix prévoyait que l'établissement des autorités intérimaires devait précéder les élections¹⁰². En dépit des efforts de l'équipe de médiation internationale pour parvenir à une solution de compromis, la consultation électorale s'est tenue le 20 novembre dans 92 % des 703 communes du pays. Cependant, ces élections n'ont pu être tenues dans 43 communes du nord et du centre, notamment dans la région de Kidal, parce que « des individus armés, notamment des membres des groupes armés

99 Entretien avec un diplomate étranger le 10 mai 2017 à Bamako.

100 Entretien avec un représentant d'un groupe armé le 9 mai 2017 à Bamako.

101 Entretien avec un fonctionnaire le 12 mai 2017 à Bamako.

102 Le Gouvernement soutenait par sa part que la constitution excluait tout autre report des élections locales, qui avaient été ajournées quatre fois depuis 2009. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 décembre 2016, S/2016/1137, par. 7 à 9.

signataires, ont causé des problèmes de sécurité»¹⁰³. L'absence de l'administration dans certaines localités rendait plausibles les soupçons de fraude électorale. Dans une déclaration publiée le 21 novembre, la Coordination rejetait la légitimité des résultats de l'élection.

En outre, comme pendant la mise en œuvre de l'Accord préliminaire de Ouagadougou, les groupes armés ont maintes fois accusé le Gouvernement d'agir unilatéralement et d'essayer d'imposer des faits accomplis¹⁰⁴. Par exemple, le 14 octobre 2016, lorsque le Gouvernement a nommé les autorités intérimaires des collectivités territoriales régionales du nord du Mali, la Coordination et la Plateforme ont toutes deux dénoncé cette initiative comme étant unilatérale. De même, en février 2017, lorsque le Gouvernement a désigné le nouveau Gouverneur de la région de Kidal — une personnalité qui serait proche du GATIA — la veille de la cérémonie d'investiture des autorités intérimaires de Kidal, la Coordination a soulevé des objections et il a fallu reporter la cérémonie¹⁰⁵. Alors que l'option militaire pour rétablir l'autorité de l'État dans le nord du Mali n'est plus envisagée depuis les affrontements de juillet 2016 à Kidal¹⁰⁶, des fonctionnaires ont suggéré que «les forces internationales soient mises au service de la restauration de l'autorité de l'État sans se substituer à ce dernier»¹⁰⁷. Telle que décrite plus haut, l'adoption du Code des collectivités territoriales à l'automne 2017 en est un exemple supplémentaire.

Un autre problème réside dans la manière dont le Gouvernement s'est organisé pour mettre l'accord en œuvre. En juillet 2015, il a publié un décret portant création d'un Comité national de coordination de la mise en œuvre de l'accord de paix, qui a été effectivement créé début 2016. Destiné à coordonner l'ensemble des ministères concernés, ce comité est décrit comme «souffrant de dysfonctionnement», faible et manquant d'ouverture. Un membre éminent de l'équipe de médiation interna-

tionale a attribué le dysfonctionnement de ce comité au fait que le président et le premier ministre ne lui avaient pas donné les pouvoirs et les moyens nécessaires et qu'il était «bloqué par certains ministres» qui ne souhaitaient pas être coordonnés¹⁰⁸. Un haut diplomate étranger a également souligné que certains ministres retardaient la mise en œuvre de l'accord, confirmant ainsi l'absence de stratégie gouvernementale commune pour normaliser la situation politique¹⁰⁹. Cependant, ce même diplomate a fait remarquer que la situation s'était améliorée depuis le 15 juin 2016, date de la nomination de Mahamadou Diagouraga au poste de haut représentant du président de la république pour la mise en œuvre de l'accord de paix. Il faut cependant reconnaître que la «gouvernance» de la mise en œuvre est restée vague dans l'accord lui-même, à tel point que la Coordination et la Plateforme se considèrent souvent comme coadministrateurs de ladite mise en œuvre par la voie du Comité de suivi¹¹⁰.

Juste avant la reprise des affrontements entre groupes armés à l'été 2017, le Gouvernement, la Coordination et la Plateforme semblaient s'être engagés dans une nouvelle dynamique positive. Cela a débuté le 2 mai 2017, lorsqu'à la veille de la 17e session du Comité de suivi, quelques ministres se sont réunis avec des représentants des groupes armés et ont décidé de créer un comité technique et politique informel sous l'égide du haut représentant du président¹¹¹. Ce comité est destiné à faire progresser la mise en œuvre dans les intervalles séparant les réunions mensuelles du Comité de suivi, pendant lesquels elle a généralement stagné. Lors de sa réunion au niveau ministériel de février 2017, le Comité de suivi avait d'ailleurs suggéré la création d'un tel cadre de concertation permanent.

Que certains ministres aient contribué ou non au dysfonctionnement des mécanismes de suivi du Gouvernement, un autre facteur pernicieux réside dans la fréquence des remaniements et restructura-

103 Ibid., par. 8.

104 Entretien avec des membres des groupes armés le 11 mai 2017 à Bamako.

105 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 mars 2017, S/2017/271, par. 8.

106 Entretien avec un membre éminent de l'équipe de médiation internationale le 11 mai 2017 à Bamako.

107 Entretien avec un fonctionnaire le 12 mai 2017 à Bamako.

108 Entretien avec un membre éminent de l'équipe de médiation internationale le 11 mai 2017 à Bamako.

109 Entretien avec un envoyé international de haut rang le 10 mai 2017 à Bamako.

110 Entretien téléphonique avec un expert international le 15 mai 2017.

111 Les représentants de la Coordination et de la Plateforme au Comité de suivi partagent désormais leurs bureaux avec le haut représentant du Président Keita, Mahamadou Diagouraga, dans l'ancien bâtiment du Centre régional de l'énergie solaire (CRES) à Bamako, ce qui facilite aussi les consultations régulières.

tions des ministères : le Mali en a connu pas moins de sept depuis la signature de l'Accord de Bamako (et ce sous trois premiers ministres successifs). Un cas particulièrement préoccupant est la dispersion des compétences de l'ancien Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation entre plusieurs nouveaux ministères. Ces remaniements et restructurations ont compliqué l'établissement de voies de communication fiables entre les ministres et les partenaires extérieurs apportant un appui technique et financier à la mise en œuvre. Selon un diplomate occidental, cela était « en partie la cause de l'inertie gouvernementale »¹¹².

LES GROUPES ARMÉS ET LA MISE EN ŒUVRE : AFFRONTEMENTS, FRAGMENTATION ET RECOMPOSITION

Comme les négociations, la mise en œuvre de l'accord de paix est marquée par des affrontements continuels entre les groupes armés et par leur fragmentation et leur recomposition (voir le tableau synoptique de l'évolution de ces groupes à la figure 4). Cette situation a trois conséquences directes pour la mise en œuvre. Premièrement, l'entrée en scène de nouveaux groupes armés rivalisant pour être inclus dans le Comité de suivi alors qu'ils ne sont pas officiellement signataires de l'accord complique la tâche de l'équipe de médiation internationale. Deuxièmement, l'intensification des affrontements entre groupes a permis au Gouvernement malien de déclinier toute responsabilité pour les problèmes de sécurité en cours, puis d'attribuer à l'insécurité sa relative incapacité à appliquer les dispositions de l'accord, en particulier celles du volet justice et développement. Troisièmement, la fragmentation de la Coordination — et dans une moindre mesure de la Plateforme — s'est répercutée sur son attitude à l'égard de la mise en œuvre de l'accord : les groupes armés se concentrent moins sur les dividendes de la paix que sur les avantages dont ils peuvent bénéficier à titre communautaire, comme les sièges à l'Assemblée nationale, ou à titre individuel,

comme les indemnités de participation au Comité de suivi et à la Commission technique de sécurité (CTS).

Depuis la signature de l'Accord de Bamako, il y a eu trois vagues d'affrontements intenses entre la Coordination et la Plateforme à des lieux stratégiques. Le 17 août 2015, la Plateforme et le GATIA attaquèrent la Coordination à Anéfis (dans la région de Kidal) et lui arrachèrent le contrôle de cette commune¹¹³. Bien qu'il s'agît de la première violation majeure du cessez-le-feu depuis la signature de l'accord, ces affrontements étaient en grande partie une continuation de la guerre de positions commencée au nord du Mali à l'issue des négociations d'Alger. En représailles, la Coordination établit quatre nouvelles positions autour de Goundam (dans la région de Tombouctou), là aussi en violation du cessez-le-feu¹¹⁴.

Le 2 février 2016, au risque de provoquer de graves affrontements, un convoi de 250 combattants armés du GATIA entra dans la place forte de Kidal tenue par la Coordination, mais l'intervention de personnalités locales appartenant à la Coordination et à la Plateforme et du chef de la MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, réussit à désamorcer la situation¹¹⁵. Cependant, du 19 au 22 juillet 2016, Kidal fut le théâtre de violents combats opposant la Coordination à la Plateforme et au GATIA et faisant au moins 14 morts et 89 blessés. Ces combats furent suivis d'autres affrontements meurtriers et d'attaques contre les populations civiles de la région de Kidal jusqu'à la fin septembre¹¹⁶. Puis vint l'assassinat d'un chef influent de la Coordination, Cheikh Ag Aoussa, perpétré le 8 octobre à Kidal et toujours inexplicé, qui pourrait être lié à ces affrontements¹¹⁷.

Selon la MINUSMA, le GATIA a continué de violer le cessez-le-feu jusqu'à l'été 2017. Les attaques et représailles reprirent en mai et en juin, faisant des dizaines de morts et de blessés dans les communautés Imghad et Idnan de la région de

112 Entretien avec un diplomate occidental le 10 mai 2017 à Bamako.

113 Puis en septembre, la Plateforme et le GATIA se retirèrent d'Anéfis en réponse à un appel à l'apaisement lancé par le Président Keïta.

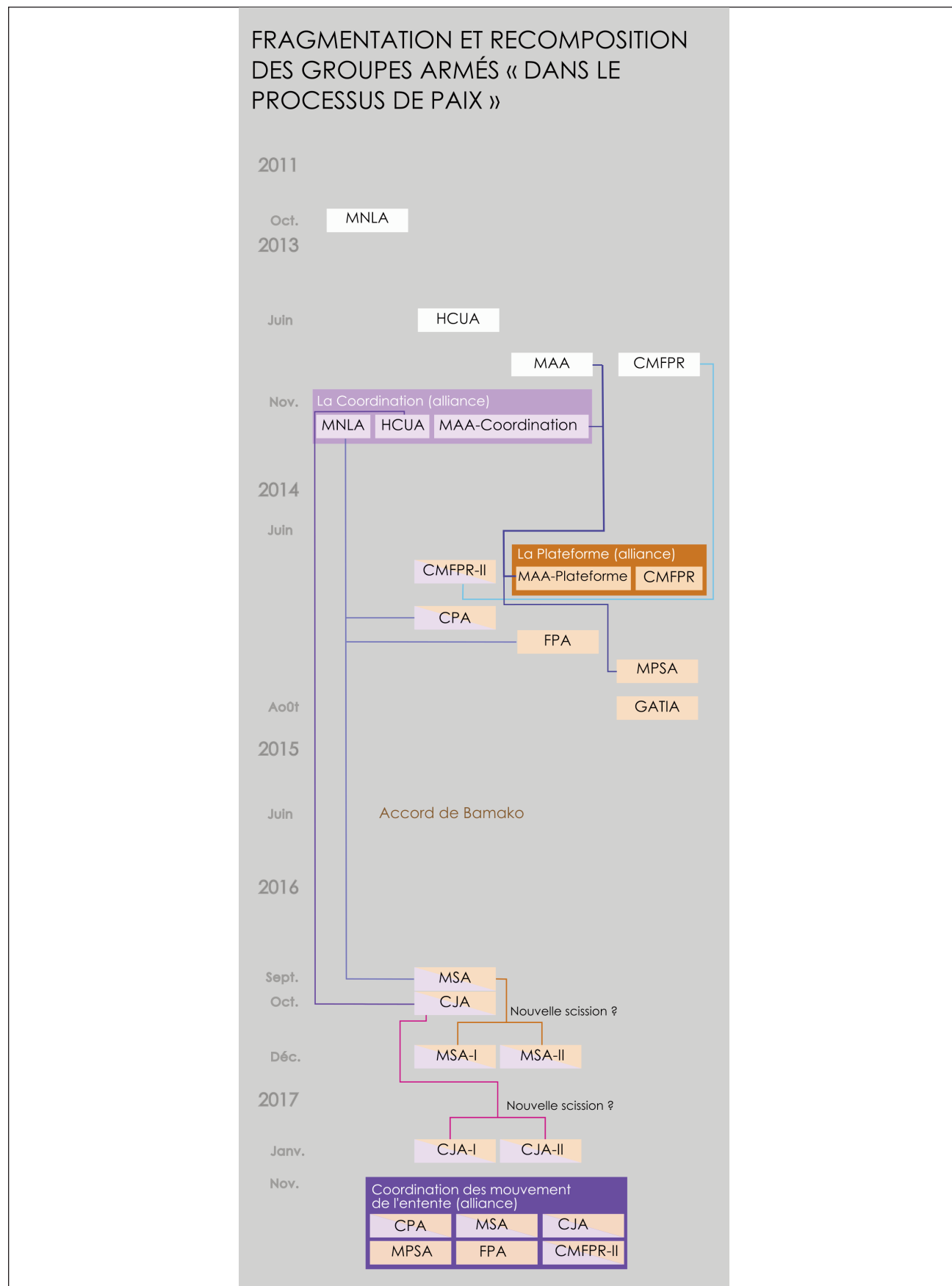
114 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 29 septembre 2016, S/2016/819, par. 19 à 21.

115 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 28 mars 2016, S/2016/281.

116 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 29 septembre 2016, S/2016/819, par. 6 et 8.

117 Cheikh Ag Aoussa, grande figure de la rébellion touarègue des années 90 après son retour de la Légion verte libyenne, avait été commandant en second du groupe djihadiste Ansar Eddine d'Iyad Ag Ghali en 2012. À la suite de l'intervention militaire française au Mali de janvier 2013, il se repositionna au sein du HCUA, dont il dirigeait la branche militaire. Souleymane Ag Anara, « Explosion Kills Tuareg Leader outside North Mali U.N. Camp », Reuters, 8 octobre 2016, disponible à www.reuters.com/article/us-mali-violence-idUSKCN1280ZU.

Figure 4. Fragmentation et recomposition des groupes armés « dans le processus de paix »



Kidal¹¹⁸, et furent suivies d'une reprise des affrontements entre la Coordination et la Plateforme en juillet et pendant plusieurs semaines dans des zones reculées des régions de Kidal et de Ménaka, qui fit également de nombreuses victimes. Entre le 11 juillet et le 23 août, la Coordination a bouté le GATIA des localités d'Anéfis, Takellout, Amassine, Ematal et Oulak dans la région de Kidal. Les bons offices de M. Annadif permirent néanmoins, le 23 août, la signature d'une trêve de 15 jours, qui fut reconduite pour un mois le 6 septembre, ouvrant ainsi la voie à un nouveau cycle de pourparlers de réconciliation entre la Coordination, la Plateforme et leurs affiliés respectifs. Initialement tenus à Bamako du 15 au 20 septembre, ces pourparlers ont débouché sur la signature d'engagements et la mise en place d'une nouvelle commission de haut niveau à Anéfis (ce processus dit « Anéfis 2 » est discuté ci-après)¹¹⁹.

Comme indiqué plus haut, la création du GATIA en août 2014 a changé la donne. Elle donna à la Plateforme, dont les capacités militaires étaient jusqu'alors limitées, une forte présence armée sur le terrain. Mais elle éveilla aussi des soupçons selon lesquels au moins certains éléments du Gouvernement malien étaient tentés de marcher sur les pas de l'ancien Président Touré, qui exerçait son autorité sur le nord du Mali par milices interposées. Certains membres du Gouvernement et de l'armée se méfiaient de l'idée de confier la sécurité du nord du Mali en sous-traitance à des milices qui n'étaient pas entièrement sous le contrôle de l'État et avaient leurs propres ambitions, tant individuelles (dans le cas du général El Hadj Ag Gamou) que tribales (dans le cas des lignages Imghads). Les fonctionnaires ont souvent cité l'insécurité régnant dans le nord pour rendre compte des retards dans la mise en œuvre¹²⁰.

Cependant, la communauté internationale s'est montrée de plus en plus critique à l'égard du soutien apporté au GATIA par le Gouvernement. En septembre 2016, l'ambassadeur des États-Unis au Mali a appelé le Gouvernement à « rompre tous les liens tant publics que privés avec le GATIA », en déclarant que « le Mali devait prendre une plus grande responsabilité dans la mise en œuvre de l'accord de paix »¹²¹.

Dans le contexte d'une pression militaire croissante de la part du GATIA et d'un possible « encouragement » de la part du Gouvernement, la Coordination avait commencé à se fragmenter, et ce processus s'est accéléré en septembre et octobre 2016. Il a touché en particulier le MNLA, qui s'est scindé¹²², ainsi que le HCUA¹²³. Ces scissions n'ont pas seulement déstabilisé la Coordination dans son ensemble, mais ont aussi modifié l'équilibre des forces en son sein : le MNLA ainsi affaibli s'est effacé au second plan, laissant la confédération plus religieuse et largement mono-ethnique des Kel Adagh (dirigée par les Touaregs Ifoghas, bien que la région de Kidal compte de nombreux Touaregs Taghat Malet, Idnan et Imghad ainsi qu'un petit nombre d'Arabes) et le HCUA (basé à Kidal) constituer la principale force de la Coordination. Par ailleurs, la tribu Idnan se cherche un autre chef depuis que Mohamed Ag Najim, l'ancien commandant militaire du MNLA, semble s'être distancié de ses troupes.

Les observateurs ont avancé la possibilité que ce fractionnement ait été encouragé par le Gouvernement malien, dans le droit fil de sa stratégie de longue date visant à isoler et affaiblir le MNLA¹²⁴. En raison de ses positions politiques et de sa composition multiethnique, ainsi que de la présence parmi ses dirigeants de personnalités « moins connues » venues de Libye et n'ayant pas

118 Le GATIA viola le cessez-le-feu à trois reprises : le 10 février en pillant, en compagnie du MSA, le village de Tidermène, dans la région de Ménaka ; le 22 avril en tendant une embuscade aux combattants de la milice Ganda Izo aux alentours d'Ansongo dans la région de Gao ; le 2 mai en affrontant la CMFPPR-II à proximité d'Arbichi, dans la région de Tombouctou. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 6 juin 2017, S/2017/478, par. 8. Jules Crétois, « Mali : Dans la région de Kidal, "la tension est énorme" », *Jeune Afrique*, 14 juin 2017, disponible à www.jeuneafrique.com/447822/politique/mali-a-kidal-tension-enerme/.

119 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 28 septembre 2017, S/2017/811, par. 4 et 5.

120 Entretien avec des fonctionnaires maliens le 12 mai 2017 à Bamako.

121 « US Calls on Mali Government to Sever Ties with Northern Militia », Reuters, 28 septembre 2016, disponible à www.voanews.com/a/us-calls-on-mali-government-sever-ties-militia/3529188.html.

122 Dans la région de Ménaka, l'ancien dirigeant du MNLA, Moussa Ag Acharatoumane, a établi le Mouvement pour le salut de l'Azawad (or MSA), qui n'a pas tardé à s'allier avec la Plateforme et le GATIA pour se rendre maître de la ville de Ménaka. Rémi Carayol, « Mali : Le MNLA une nouvelle fois amputé », *Jeune Afrique*, 2 septembre 2016, disponible à www.jeuneafrique.com/354373/politique/mali-mnla-nouvelle-ampute/.

123 À Tombouctou, le colonel Abass Ag Mohamed Ahmad et Hama Ag Mahmoud ont créé une autre faction dissidente, le Congrès pour la justice dans l'Azawad (CJA). « Coordination de la rébellion : Que reste-t-il de la CMA ? », *MaliActu*, 3 janvier 2017, disponible à <http://maliactu.net/mali-coordination-de-la-rebellion-que-reste-t-il-de-la-cma/>.

124 Entretiens avec des diplomates étrangers les 10 et 11 mai 2017 à Bamako.

participé aux précédentes rébellions maliennes, le MNLA est le concurrent politique le plus préoccupant pour le Gouvernement¹²⁵. Il est intéressant de noter que c'est aussi le groupe le plus visé par les attaques terroristes depuis le début du processus de négociations et pendant la phase de mise en œuvre, en partie parce qu'il a ouvertement collaboré avec les forces de lutte antiterroriste des opérations Serval et Barkhane. D'autres groupes armés se considérant comme des participants au processus de paix, tels que le Congrès pour la Justice dans l'Azawad (CJA)¹²⁶, le Mouvement pour le salut de l'Azawad (MSA) et le GATIA (qui ont apparemment offert leurs services aux Français en tant que forces antiterroristes)¹²⁷, ont depuis également été la cible d'attaques.

Cette fragmentation a aussi compliqué la tâche de l'équipe de médiation internationale. Les nouveaux groupes armés ont demandé à être inclus dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'Accord de Bamako, en particulier ses aspects sécuritaires (Mécanisme opérationnel de coordination, patrouilles mixtes, cantonnement et DDR), mais aussi dans les autorités intérimaires. Afin de ne pas encourager la naissance de nouveaux groupes, la position de principe de l'équipe de médiation internationale est depuis toujours que, pour participer au processus de paix, ces groupes doivent se joindre à l'une des coalitions signataires existantes (la Coordination ou la Plateforme). En novembre 2017, une nouvelle alliance regroupant CPA, MSA, CJA, MPSA, FPA et CMFPR-II a vu le jour sous le nom de Coordination des Mouvements de l'Entente (CME) ; elle exige la participation de tous aux organes de mise en œuvre de l'accord, car, alors que certains de ces mouvements avaient réussi à se faire inclure dans certains des organes issus de l'accord, d'autres continuent de revendiquer leur inclusion¹²⁸.

Au milieu de ces dynamiques d'affrontement, de fragmentation et de recomposition, il y a aussi eu des alliances et rapprochements entre la Coordination et la Plateforme, comme ce fut le cas pendant les négociations d'Alger¹²⁹. Cela révèle qu'en dépit de la lutte souvent violente qui les oppose, les deux coalitions de groupes armés ont un grand nombre de griefs et d'aspirations en commun. Ces griefs communs créent les conditions d'un rapprochement, en particulier lorsqu'ils sont dirigés contre le Gouvernement. Par exemple, la Coordination et la Plateforme ont toutes deux protesté contre ce qu'elles percevaient comme une manœuvre unilatérale quand le Gouvernement a signé le décret sur l'administration intérimaire le 18 mai 2016. Cela a conduit les deux coalitions à publier des déclarations communes indiquant qu'elles suspendaient leur participation au Mécanisme de suivi, ce qui les a ensuite amenées à se réunir à Alger et à y établir un protocole d'entente pour renforcer leur coordination sur les questions sécuritaires, politiques et administratives¹³⁰. Un autre exemple est donné par deux « processus d'Anéfis », pourparlers bilatéraux directs entre la Coordination d'une part et la Plateforme et le GATIA d'autre part, ainsi qu'entre les tribus, qui ont rapproché les deux coalitions de mouvements armés (voir la section suivante)¹³¹, et la Coordination et la Plateforme ont également dénoncé ensemble le nouveau Code des collectivités. Ces rapprochements n'ont toutefois jamais duré, en partie à cause de la tactique du Gouvernement consistant à diviser pour régner et de la concurrence entre les intérêts des individus et des groupes.

LA MÉDIATION LOCALE, OU LA « CLANISATION » DE LA PAIX

Bien que les dimensions ethniques et communautaires soient au centre des conflits cycliques du nord du Mali, elles ont été largement négligées dans les négociations intermaliennes et dans

125 Ces personnalités du MNLA comprenaient son dirigeant politique, Bilal Ag Acherif, et son commandant militaire, Mohamed Ag Najim.

126 « Mali: Le quartier général du CJA attaqué à Gargando, cinq morts », Radio France Internationale, 8 avril 2017, disponible à www.rfi.fr/afrique/20170408-mali-quartier-general-cja-attaque-gargando-cinq-morts.

127 Jules Crétois, « Nord du Mali : Ag Gamou et Ag Acharatoumane en visite de travail à Paris », *Jeune Afrique*, 24 mai 2017, disponible à www.jeuneafrique.com/441394/politique/nord-mali-ag-gamou-ag-acharatoumane-visite-de-travail-a-paris/.

128 « Pour exiger plus d'inclusivité dans la mise en œuvre de l'Accord : Une nouvelle coordination de mouvements armés voit le jour », *Le Républicain*, 14 novembre 2017.

129 Pendant les négociations d'Alger, le rapprochement le plus tangible entre ces coalitions fut la signature, le 12 septembre 2014, d'un Protocole d'entente entre la Coordination (MNLA, HCUA et MAA, accompagnés de représentants de la CMFPR-II qu'ils avaient amenés avec eux), le MAA-Plateforme et la CPA-Plateforme, qui se situait dans le prolongement de la Déclaration de Ouagadougou du 28 août 2014. Cependant, ce Protocole d'entente n'incluait pas la CMFPR et fut suivi presque aussitôt d'une rétractation du MAA-Plateforme (le 13 septembre).

130 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 29 septembre 2016, S/2016/819.

131 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 décembre 2016, S/2016/1137, par. 5.

l'accord de paix résultant. Les rivalités parmi les différentes communautés du nord du Mali existent depuis des générations, entre Touaregs, Arabes, Songhaïs, Peuls et autres ethnies, ainsi qu'entre tribus ou lignages au sein de chacun de ces groupes¹³². En particulier, les Touaregs Imghads et les Arabes Lemhars du Tilemsi remettent en question les hiérarchies traditionnelles au sein de leurs propres groupes ethniques. Ces tribus ont utilisé le processus de paix comme moyen de faire progresser cette lutte en créant leurs propres groupes armés (respectivement le GATIA et le MAA-Plateforme).

Autrefois, de telles luttes auraient été arbitrées par les chefs traditionnels des Touaregs Ifoghas ou des Arabes Kountas (respectivement à Kidal et à Anéfis), qui jouaient un rôle essentiel dans la résolution des tensions intercommunautaires. À la mort de ces deux personnalités en décembre 2014, leurs fils ont pris la relève. Cependant, comme ces derniers étaient plus proches des groupes armés au sein de leurs tribus, ils risquaient d'être moins enclins à jouer ce rôle pacificateur¹³³. Qui plus est, la lutte pour l'émancipation des Lemhars et des Imghads était déjà commencée bien avant le tournant du siècle, les Lemhars remettant en question l'hégémonie des Kountas et les Imghads celle des Idnans et des Ifoghas lors des rébellions des années 90 en s'intégrant dans les institutions de l'État central. El Hadj Ag Gamou, qui avait enlevé le chef traditionnel des Touaregs Ifoghas (l'Amenokal Intallah Ag Attaher) en février 1994, n'aurait probablement pas accepté son arbitrage.

On peut imaginer que quand l'Algérie a ouvert la voie des négociations en acceptant deux coalitions de groupes armés (la Coordination et la Plateforme), elle tentait de surmonter ces rivalités communautaires et claniques pour concentrer le processus sur les griefs politiques. En effet, la plupart des groupes armés du nord du Mali sont dominés par une tribu, à l'exception notable du MNLA, qui, à ses débuts, regroupait la plus grande variété de tribus¹³⁴. Pourtant, même le MNLA commença à se fragmenter en groupes tribaux. Par

exemple, le Mouvement pour le salut de l'Azawad (MSA), un groupe dissident de la région de Ménaka, se serait déjà scindé à son tour en deux factions représentant respectivement les Daoussahaks et les Chamanamas. Ces scissions témoignent de la « régionalisation » et de la « clanisation » du conflit dans le nord du Mali. Ces rivalités n'ont été abordées de manière directe ni pendant les négociations ni dans l'accord de paix, et les tentatives (secrètes ou informelles) qui auraient eu lieu dans ce sens en marge des négociations sont restées sans succès.

Jusqu'ici, les processus d'Anéfis (« Anéfis 1 », du 27 septembre au 14 octobre 2015, et « Anéfis 2 », amorcé en septembre 2017) sont les tentatives les plus réussies de ce que l'International Crisis Group appelle « la paix venue d'en bas », c'est-à-dire d'efforts destinés à compléter un accord de paix venu d'en haut par un processus venant de la base. Ces processus visaient à aborder « des questions centrales pour les élites politico-militaires du nord du Mali, celles des flux économiques, du partage de pouvoir et des rivalités intercommunautaires »¹³⁵. Piloté par les communautés, Anéfis 1 déboucha sur « un plan d'action prévoyant toute une série de mesures, et notamment la cessation des hostilités, la mise en œuvre d'initiatives communes visant à promouvoir la réconciliation au sein des communautés et entre celles-ci, l'échange de prisonniers, l'établissement d'administrations locales provisoires et la libre circulation des personnes et des biens »¹³⁶.

Certains observateurs ont comparé le processus d'Anéfis 1 aux Accords de Bourem, conclus en 1995, auxquels on attribue largement l'arrêt de la violence intercommunautaire consécutif à la signature du Pacte national de 1992. Cependant, comme l'a montré un expert, ces deux processus étaient très différents. Les pourparlers de Bourem ont été « amorcés et poursuivis inexorablement par des civils et des chefs de village qui ont vite compris à quel point la violence était dévastatrice pour leurs communautés ». Le processus d'Anéfis 1, en revanche, « a été dirigé par des hommes armés dont

132 Parmi les Touaregs, ces rivalités concernent notamment les tribus des Ifoghas, des Idnans et des Imghads, ainsi que celles des Kel Ansar et des Chamanamas. Chez les Arabes, elles concernent les tribus des Kountas, des Bérabiches et des Lemhars.

133 « Obsèques d'Attaher Ag Intalla », *Maliweb*, 30 décembre 2014, disponible à www.maliweb.net/nouvelles-brevs/obseques-dattaher-ag-intalla-718412.html.

134 Le MNLA regroupait les tribus touarègues des Ifoghas, des Idnans, des Chamanamas, des Imghads et des Kel Ansar, les Daoussahaks et les Arabes Kountas, ainsi que des Peuls et des Songhaïs.

135 International Crisis Group, *Mali : La paix venue d'en bas ?*, 14 décembre 2015, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/mali-peace-below.

136 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 24 décembre 2015, S/2015/1030, par. 5.

la représentativité est douteuse» et qui «peuvent avoir des projets locaux, mais sont aussi fortement tributaires d'influences extérieures», et de qui les communautés semblent pourtant dépendre de plus en plus¹³⁷.

La paix relative entre les deux coalitions de groupes armés et leurs communautés respectives à l'issue d'Anéfis 1 n'aura d'ailleurs duré que quelques mois. La tension recommençait déjà à monter en février 2016, à la suite d'un incident dans lequel des éléments Imghads du GATIA ont tenté de remettre en cause la domination de Kidal par les Ifoghas et la Coordination (voir plus haut). Bien que le chef de la MINUSMA ait désamorcé la situation et que, grâce aux bons offices du Gouvernement nigérien, la Coordination et la Plateforme soient parvenues à un accord parallèle sur l'administration conjointe de Kidal le 17 juillet à Niamey, les affrontements meurtriers ont repris deux jours plus tard et ont continué de façon sporadique en août et septembre¹³⁸. La rivalité entre Imghads et Ifoghas pour le contrôle de la ville et de la région de Kidal s'est invitée à la onzième réunion du Comité de suivi tenue les 21 et 22 septembre 2016, la Coordination continuant d'accuser le Gouvernement de soutenir le GATIA et la Plateforme et d'insister sur «la nécessité de remédier à la domination de Kidal par la communauté touarègue des Ifoghas»¹³⁹.

L'équipe de médiation internationale voyait surtout dans le processus d'Anéfis 1 un marché entre trafiquants (voir la section suivante) qui risquait de compromettre le processus d'Alger plutôt que de le compléter. Quelles que soient les véritables fins de ce processus, il est probable que le Gouvernement malien n'ait pas vu d'un bon œil que de telles tractations entre la Coordination et des communautés affiliées à la Plateforme se déroulent sans sa participation (hormis la présence d'un ministre à l'ouverture des pourparlers). L'ONU, en revanche, a peut-être pris conscience de

l'intérêt de tels «arrangements» locaux, vu que la Résolution 2295 du conseil de sécurité de l'ONU (juin 2016) ajoute au mandat de la MINUSMA la tâche prioritaire suivante : «User de ses bons offices et de mesures de confiance et d'encouragement aux niveaux national et local pour appuyer un dialogue axé sur la réconciliation et la cohésion sociale avec toutes les parties prenantes et entre elles, encourager les initiatives visant à atténuer les tensions intercommunautaires»¹⁴⁰.

Il est vrai qu'Anéfis 2, à la différence d'Anéfis 1, a en effet été discrètement facilité par la MINUSMA, financé par la mission de l'ONU et le Gouvernement du Mali, et qu'il semble avoir été véritablement conçu pour soutenir l'Accord de Bamako et le processus de paix. Les pourparlers sur la réconciliation qui se sont d'abord tenus du 15 au 20 septembre 2017 à Bamako ont réuni des représentants de la Coordination et de la Plateforme ainsi que des communautés affiliées suite à la trêve du 23 août. Le document d'engagements signé par la Coordination et la Plateforme au sortir de ces discussions a également été signé par le Gouvernement du Mali, par la communauté internationale (en tant que garante de l'accord de paix) et par l'Algérie (en tant que chef de file de la médiation). Une nouvelle « commission de haut niveau à Anéfis », établie le 10 octobre et incluant une représentation officielle du Gouvernement du Mali et de la MINUSMA, a élaboré une feuille de route pour la mise en œuvre des engagements et a établi des comités de réconciliation chargés de diffuser le contenu de l'accord conclu à Anéfis. Elle doit par ailleurs continuer d'aborder certaines questions non traitées au sein du Comité de suivi de l'accord et compléter ainsi le processus de paix officiel¹⁴¹. Il reste maintenant à voir si Anéfis 2 s'inscrira dans la durée et traitera effectivement des causes sous-jacentes des tensions entre les communautés et mouvements armés impliqués ainsi qu'entre les dirigeants qui les représentent.

137 Yvan Guichaoua, «A Northern Knot: Untangling Local Peacebuilding Politics in Mali», *Peace Direct*, 31 août 2016, disponible à www.insightsonconflict.org/fr/blog/2016/08/northern-knot-untangling-local-peacebuilding-politics-mali/?en=1.

138 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 29 septembre 2016, S/2016/819, par. 5.

139 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 décembre 2016, S/2016/1137, par. 3.

140 Résolution 2295 du Conseil de sécurité des Nations Unies, mercredi 29 juin 2016, S/RES/2295.

141 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 4. Le document d'engagements prévoit : 1) une cessation définitive des hostilités ; 2) la reprise des discussions pour finir d'établir ensemble les jalons pour la mise en œuvre intégrale de l'accord ; et 3) les mesures de confiance pour les opérations de cantonnement et de désarmement, démobilisation et réintégration. Les pourparlers de réconciliation entre les mouvements signataires qui ont suivi à Anéfis, du 5 au 11 octobre, ont traité, entre autres choses, d'un règlement politique des conflits intercommunautaires en cours, de la libération des détenus et de l'identification des personnes disparues, ainsi que des causes profondes et des conséquences du conflit. Les mouvements y ont également convenu que les juges traditionnels (qadi), plutôt que le système de justice formel, jugeraient les crimes commis par les groupes signataires depuis 2017.

Les luttes de pouvoir entre communautés et la régionalisation du conflit se sont aussi invitées dans l'installation des autorités intérimaires. La première fois que le Gouvernement a nommé les autorités intérimaires pour les régions de Gao, Kidal et Tombouctou et les membres des conseils de transition des deux nouvelles régions de Ménaka et Taoudéni, la Coordination et la Plateforme ont toutes deux dénoncé ces décisions comme unilatérales et exigé d'assumer la présidence des autorités intérimaires à Kidal. Ces nominations ont également été contestées par des acteurs de la société civile, en particulier des organisations de la jeunesse dans les régions de Gao et de Ménaka, et par des groupes dissidents de la Coordination (MSA, CPA et CMFPR-II)¹⁴².

Le processus de nomination des nouvelles autorités intérimaires s'est accompagné d'une éclosion de nouveaux groupes armés tribaux. Ceux-ci comprenaient notamment le Congrès pour la Justice dans l'Azawad (CJA), créé à Tombouctou et composé presque entièrement de Touaregs Kel Antasar. Ce groupe tenterait plus tard (en mars 2017) d'empêcher l'installation des autorités intérimaires à Tombouctou et à Taoudéni en bloquant les entrées de la ville. L'installation de ces autorités se heurta aussi à l'opposition de factions (arabes) du MAA¹⁴³.

En fin de compte, les autorités intérimaires installées dans les cinq régions du nord du Mali entre février et avril 2017¹⁴⁴ reflètent une division du pouvoir entre groupes armés, communautés et tribus sous l'égide de la Coordination (pour celles de Kidal, Tombouctou et Taoudéni) et de la Plateforme (pour celles de Gao et de Ménaka)¹⁴⁵. Les élections régionales initialement prévues pour l'automne 2017 mais reportées à avril 2018 remplaceront de fait ces autorités intérimaires. Néanmoins, nombreux sont ceux qui craignent que, sauf rétablissement intégral de l'autorité et de l'administration de l'État dans le nord du pays, la « régionalisation » promue par l'accord de paix n'ouvre la voie à un système de gouvernance dans

lequel l'État central délègue la responsabilité d'assurer la sécurité et les services de base à certains groupes.

LA NÉGOCIATION DES « NON-DITS » : TERRORISTES ET TRAFIQUANTS

Le terrorisme et la criminalité organisée sont parfois présentés comme les « non-dits » dans le processus de paix malien. Bien que toujours présents en toile de fond des négociations, ils ne sont pas résolus par l'accord. On espérait que l'accord stabiliserait le nord du Mali par des dispositions politiques et sécuritaires permettant de faire plus clairement la distinction entre groupes « participant au processus de paix » et groupes « terroristes » ou « ne participant pas au processus de paix », et d'engager les premiers aux côtés des forces armées maliennes dans la lutte contre les seconds. Il était envisagé de faire cela d'abord dans le cadre des patrouilles mixtes, puis en intégrant les rebelles dans une armée malienne reconstituée et en créant des unités spéciales pour combattre le terrorisme et la criminalité organisée transnationale (article 30).

Cependant, cela ne s'est pas produit. Après la signature de l'accord de paix, alors que l'attention se concentrait surtout sur le nord du Mali, l'insécurité a augmenté et s'est propagée au centre du pays, en particulier à la région de Mopti. Cela a débouché sur une combinaison de ce que l'International Crisis Group présente comme « le banditisme », « les milices d'autodéfense [qui] se développent » et « une insurrection invoquant le djihad » qui tirent parti des litiges locaux. Selon un certain nombre de sources, des milices d'autodéfense et groupes terroristes tels que le Front de libération du Macina (FLM), parfois appelé Katiba Macina, seraient en train de recruter des membres du groupe ethnique des Peuls (aussi appelés Fulanis). Ces organisations exploitent la pauvreté des Peuls et leurs griefs de longue date à l'égard de l'armée malienne, qui négligea de les protéger pendant la crise de 2012 et qui commet des exactions à l'encontre de cette population depuis son retour dans la région¹⁴⁶.

¹⁴² Ibid., par. 4.

¹⁴³ « Autorités intérimaires : Blocage à Tombouctou et Taoudéni », *MaliActu*, 9 mars 2017, disponible à <http://maliactu.net/mali-autorites-interimaires-blocage-a-tombouctou-et-taoudenit/>.

¹⁴⁴ Il faudra attendre le 6 novembre pour la passation des pouvoirs du conseil régional à l'autorité intérimaire à Kidal.

¹⁴⁵ « Mali : Les autorités intérimaires installées dans le nord à partir du 18 février », *Jeune Afrique*, 17 février 2017, disponible à www.jeuneafrique.com/404627/politique/mali-autorites-interimaires-installees-nord-a-partir-18-fevrier/.

¹⁴⁶ International Crisis Group, *Mali central : La fabrique d'une insurrection*, 6 juillet 2016, disponible à www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making.

Depuis 2015, l'armée malienne ne cesse de subir des attaques meurtrières au centre du Mali¹⁴⁷. Le Gouvernement malien a été lent à reconnaître l'ampleur du problème jusqu'en mars 2017, moment où il a lancé un programme visant à améliorer la sécurité dans les régions de Mopti et de Gao et à sécuriser les zones frontalières, avec l'aide de l'UE¹⁴⁸. En outre, le président de la Commission nationale de DDR a annoncé récemment la construction de trois centres de cantonnement dans les régions centrales du Mali (à Ténenkou, Douentza et Bankass) afin d'y accueillir les combattants des groupes armés non signataires de l'accord de paix et originaires de cette partie du pays¹⁴⁹. Il encourage également la MINUSMA à soutenir ce «DDR parallèle» et à établir des programmes spécifiques à l'intention des déserteurs issus de ces groupes¹⁵⁰.

Le terrain terroriste a aussi considérablement évolué depuis la signature de l'accord de paix. La dénonciation du processus de paix en octobre 2015 par le chef d'Ansar Eddine, Iyad Ag Ghali, a été suivie le mois suivant d'une attaque terroriste majeure contre l'hôtel Radisson Blu de Bamako. Le nombre et l'ampleur des attaques contre les forces internationales (MINUSMA et opération Barkhane) et contre l'armée malienne n'ont cessé de s'accroître. L'attaque menée le 18 janvier 2017 contre le Mécanisme opérationnel de coordination à Gao, qui a fait plus de 64 morts et environ 115 blessés parmi les membres de la première patrouille mixte (armée malienne, Coordination et Plateforme), visait de manière directe l'accord de paix lui-même. Peu après, en mars 2017, les princi-

paux groupes djihadistes maliens — AQMI, Ansar Eddine, Al-Mourabitoune et le Front de libération du Macina — ont annoncé leur fusion sous l'appellation Jamaat Nosrat al-Islam wal-Mouslimin (Groupe pour le soutien de l'islam et des musulmans). Cette coalition est dirigée par Iyad Ag Ghali, l'un des principaux acteurs de la rébellion touarègue des années 90, qui a fait acte d'allégeance à al-Qaïda¹⁵¹.

Dans un contexte où les groupes terroristes opérant au Mali sont désormais composés avant tout de Maliens commandés par des Maliens, la Conférence d'entente nationale du printemps 2017 a formulé la recommandation très controversée selon laquelle le Gouvernement malien devrait engager des pourparlers avec les djihadistes, en particulier avec Iyad Ag Ghali et Hamadou Koufa, un ancien prédicateur peul devenu chef du Front de libération du Macina. Mais, après s'être d'abord dit ouvert à cette idée, le Gouvernement a changé d'avis, sous la pression de la France selon les informations disponibles. La détérioration continue de la situation sécuritaire au centre et au nord du Mali pourrait pousser le Président Keïta à réexaminer cette option en dernier recours¹⁵². Le Gouvernement a d'ailleurs mis en place le 22 juin une mission de bons offices pour Kidal et pour le delta du Niger (dirigée par Mahmoud Dicko, chef du Haut conseil islamique)¹⁵³, et le président a parlé de la possibilité d'un dialogue politique «inclusif» sur la situation sécuritaire au centre du Mali¹⁵⁴. Il reste à voir qui serait inclus dans ces processus et sous quelles conditions, et si les djihadistes seraient eux-mêmes intéressés par de telles négociations¹⁵⁵.

147 L'ONU en dresse le bilan comme suit : « Des extrémistes violents et des éléments terroristes ont mené 105 attaques contre les Forces de défense et de sécurité maliennes, 76 contre la MINUSMA et 20 contre les forces françaises depuis juin 2016, contre 84, 66 et 15, respectivement, lors de la précédente période couverte par le mandat. En tout, 131 membres des Forces de défense et de sécurité maliennes ont été tués et 176 blessés dans des attaques, contre 49 et 33 au cours de la période précédente. Les attaques ciblant les Forces de défense et de sécurité maliennes ont augmenté de 42 % dans les régions de Mopti et de Ségou. » Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 6 juin 2017, S/2017/478, par. 17.

148 Le Plan de sécurisation intégrée des régions du centre (PSIRC), soutenu par l'EU dans le cadre de son Programme d'appui au renforcement de la sécurité dans les régions de Mopti et de Gao et à la gestion des zones frontalières.

149 « Ténenkou : Démarrage de la construction du centre du cantonnement », *MaliActu*, 5 mai 2017, disponible à <http://maliactu.net/mali-tenenkou-demarrage-de-la-construction-du-centre-de-cantonnement/>.

150 Entretien avec un fonctionnaire malien le 22 novembre 2017 à Bamako.

151 Jules Crétois, « Fusion de groupes djihadistes au Sahel, sous la bannière d'al-Qaïda », *Jeune Afrique*, 2 mars 2017, disponible à www.jeuneafrique.com/408773/politique/fusion-de-groupes-jihadistes-sahel-banniere-dal-qaïda/.

152 Voir l'article d'Alex Thurston, « Speaking with Jihadists: Mali Weighs Its Options », *IPI Global Observatory*, 25 mai 2017, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2017/05/jihadism-mali-al-qaeda-france-keita/>.

153 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 28 septembre 2017, S/2017/811, par. 4.

154 « Mali: Le président appelle à un dialogue politique «inclusif» au centre du pays », Radio France Internationale, 6 janvier 2018, disponible à www.rfi.fr/afrique/20180106-mali-president-ibrahim-boubacar-keita-appelle-dialogue-politique-inclusif-centre-pa.

155 Voir l'article de Seidik Abba, « Au Mali, le djihadiste Amadou Koufa pose trois conditions pour négocier avec le pouvoir », *Le Monde Afrique*, 25 juillet 2017, disponible à www.lemonde.fr/afrique/article/2017/07/25/au-mali-le-djihadiste-amadou-koufa-pose-trois-conditions-pour-negocier-avec-le-pouvoir_5164770_3212.html.

La lenteur des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord de paix, et en particulier de ses dispositions en matière de défense et de sécurité (patrouilles mixtes, cantonnement, DDR, intégration et réforme du secteur de la sécurité), a rendu difficile de distinguer entre groupes armés « participant au processus de paix », « terroristes » ou « criminels ». Ils continuent tous d'aller et venir les armes à la main¹⁵⁶, et la distinction entre eux reste floue, vu la fluidité des positions de leurs chefs et les calculs opportunistes des combattants qui rejoignent leurs rangs¹⁵⁷. Tous les groupes armés « participant au processus de paix » se disent prêts à se joindre au processus de cantonnement et de DDR. Cependant, avec les affrontements continus entre la Coordination et la Plateforme, les soupçons de la Coordination quant aux intentions du Gouvernement et la présence de groupes terroristes et criminels bien armés, il y a peu de chances qu'un processus de désarmement se mette en marche avant longtemps. Qui plus est, le processus de DDR n'a pas encore apporté les avantages escomptés, notamment les revenus et moyens de subsistance associés au cantonnement organisé et à l'intégration durable dans les forces de sécurité maliennes. Dans cette situation, il est difficile, pour les chefs des groupes armés « participant au processus de paix », d'empêcher leurs forces de se livrer à des trafics ou à autres activités criminelles lucratives. Si la mise en œuvre des dispositions sécuritaires de l'accord se poursuit avec la même lenteur, les chefs des groupes armés risquent de plus en plus d'être démis ou de perdre le contrôle de leurs commandants et de leurs troupes sur le terrain.

Le dossier des trafics est particulièrement complexe et la gravité du problème est de plus en plus reconnue. La MINUSMA a indiqué en mars 2017 que « la criminalité transnationale organisée

et les trafics continuent de peser sur la situation en matière de sécurité au Mali et dans la sous-région » et que « ces activités criminelles, qui assurent des revenus réguliers aux groupes extrémistes violents qui opèrent au Mali et s'en prennent à la MINUSMA et à d'autres cibles, nuisent directement aux efforts de paix et à la mise en œuvre de l'Accord de paix »¹⁵⁸. Il se dit aussi que de nombreux affrontements entre groupes armés au nord du Mali sont déclenchés par des luttes pour le contrôle des routes de trafic, alors qu'en même temps les Maliens de toutes les parties au conflit affirment que « les autres » sont des trafiquants.

Il reste que, plus de quatre ans après le déploiement de la MINUSMA, le Conseil de sécurité ne sait toujours pas très bien comment faire face au problème, à part en encourageant la coopération régionale à ce sujet. Les pays voisins qui seraient en mesure de mettre la pression sur les trafiquants n'ont pas pris de mesures énergiques à l'encontre de ces derniers. Qui plus est, les principales méthodes adoptées jusqu'ici pour lutter contre la criminalité et renforcer la capacité à le faire ne sont pas efficaces. La situation appelle des démarches plus stratégiques nécessitant de collaborer à la fois avec l'État du pays hôte, qui risque d'être lui-même pénétré par le crime organisé, et avec les communautés vivant sur le territoire, qui ont besoin d'autres moyens d'existence. Cependant, il est difficile d'entreprendre de telles démarches en l'absence de dividendes de la paix au nord du Mali (voir ci-après). Vu l'ampleur du problème des trafics, il a été proposé que le mandat de la mission de l'ONU lui demande d'analyser l'activité et les tendances du crime organisé¹⁵⁹ ou que le panel d'experts accompagnant le régime de sanction qui vient d'être mis en place par la résolution 2374 (2017) du 5 septembre puisse aider à analyser les trafics transfrontaliers¹⁶⁰. On

156 À la suite des affrontements entre la Coordination et la Plateforme qui ont eu lieu de juillet à septembre 2016, la Commission technique de sécurité a décidé, le 30 septembre, que les groupes armés devaient déclarer à l'avance tout mouvement de matériel lourd à la MINUSMA, sans quoi l'ONU confisquerait ledit matériel, et que les mouvements des convois de plus de cinq véhicules nécessiteraient une consultation préalable avec la MINUSMA, et ce à compter du 17 octobre. Cependant, les groupes armés n'ont guère respecté cette règle en pratique et, dès octobre, la MINUSMA a constaté des mouvements de convois de plus de 25 véhicules appartenant à la Plateforme. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 décembre 2016, S/2016/1137.

157 Voir l'article d'Arthur Boutellis, « Can the UN Stabilize Mali? Towards a UN Stabilization Doctrine », *Stability: International Journal of Security & Development*, vol. 4, n° 1 (2015), disponible à <http://dx.doi.org/10.5334/sta.fz>.

158 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 mars 2017, S/2017/271, par. 68.

159 Voir le compte rendu conjoint de l'International Peace Institute, du Security Council Report et du Stimson Center, « Appliquer les recommandations du HIPPO au Mali : Vers des mandats stratégiques, hiérarchisés et ordonnancés », mai 2016, disponible à www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/06/1706_Applying-HIPPO-to-Mali-French.pdf.

160 Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 2374 (2017) du 5 septembre 2017, S/RES/2374, par. 8.c. Le secrétaire général des Nations Unies a suggéré ce qui suit : « Afin de remédier aux conséquences négatives de cette criminalité sur le processus de paix, il serait souhaitable d'étudier les moyens de lutter contre les activités illicites. Dans l'intervalle, le Conseil de sécurité souhaitera peut-être envisager d'élargir le mandat du Groupe d'experts du Comité du Conseil de sécurité faisant

pourrait aussi envisager de négocier une sortie des économies criminelles pour certains chefs de réseaux parmi les plus puissants dans l'univers de la criminalité organisée¹⁶¹.

Jusqu'à présent, la riposte au terrorisme et au crime organisé auxquels le Mali doit faire face est largement militarisée. En plus des forces internationales existantes (l'opération Barkhane et la MINUSMA, dont le mandat a été rendu plus « robuste » en juin 2016), une force régionale des pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) destinée à lutter à la fois contre le terrorisme, la traite des êtres humains et le trafic de drogues a été lancée en juillet 2017. L'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2391 (2017) du 8 décembre a ouvert la voie à un appui opérationnel et logistique spécial de l'ONU et de l'UE au profit de la Force conjointe du G5 Sahel par l'intermédiaire de la MINUSMA¹⁶². La présence de plusieurs forces à côté de l'armée malienne pose non seulement des difficultés opérationnelles, mais aussi un risque que les forces internationales et régionales ne se laissent entraîner dans le conflit malien et contribuent ainsi à le prolonger ou à réduire l'espace politique tout en aggravant la violence et la radicalisation, en particulier au centre du Mali. Dans leur quête de légitimité, certains groupes armés — notamment l'alliance entre le MSA et le GATIA dans la région de Ménaka — ont offert leurs services aux Français en tant que force antiterroriste¹⁶³, ce qui ne va pas sans ressembler à ce que le MNLA faisait au début de l'intervention française en 2013. Par conséquent, un certain nombre d'experts appellent à adopter des démarches plus nuancées fondées sur la sécurité humaine pour répondre à la menace du terrorisme et du crime organisé.

LES ÉLÉMENTS MANQUANTS : DIVIDENDES DE LA PAIX ET ADHÉSION DE LA SOCIÉTÉ

Si la mise en œuvre de l'Accord de Bamako a pris du retard sur les volets institutionnel et sécuritaire, elle n'a guère décollé sur celui du développement. Entre juillet et octobre 2015, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, la Banque islamique de développement et l'Organisation des Nations Unies ont conduit une mission préliminaire conjointe pour évaluer les besoins dans le nord du Mali. Le 22 octobre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a organisé à Paris une Conférence internationale pour la relance économique et le développement du Mali. Cette conférence a généré des annonces de contributions pour un total de plus de 600 millions d'euros, dont 25 % environ destinés au nord du Mali¹⁶⁴. Six mois plus tard, les contributions annoncées avaient augmenté à hauteur de 3,6 milliards de dollars pour la période 2015-2017 (dont 722 millions pour le nord), et les décaissements sur ce total s'élevaient déjà à 780 millions de dollars (dont 177 millions pour le nord)¹⁶⁵.

Malgré ces premiers signes encourageants, il n'y a eu que peu de progrès dans les suites à donner à l'évaluation conjointe ou dans la mise en place de plans de développement régionaux, avec la validation de la stratégie de développement des régions du nord, et un consensus sur le décret de création de fonds de développement durable prévu dans l'accord de paix¹⁶⁶. En revanche, la zone de développement des régions du Nord et le conseil consultatif interrégional constitué des représentants des assemblées régionales (article 33 de l'accord) n'ont pas été créés, et les mouvements armés ont dénoncé les nominations unilatérales

suite aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaïda et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés de manière à ce que celui-ci s'occupe davantage des activités des nouveaux groupes terroristes et extrémistes violents opérant au Sahel et liés à Al-Qaïda au Maghreb islamique. » Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali du 6 juin 2017, S/2017/478, par. 66.

161 James Cockayne, John de Boer et Louise Bosetti, « Going Straight: Criminal Spoilers, Gang Truces and Negotiated Transitions to Lawful Order », Université des Nations Unies, Centre de recherche sur les politiques, 27 avril 2017, disponible à <https://cpr.unu.edu/going-straight-criminal-spoilers-gang-truces-and-negotiated-transitions-to-lawful-order.html>.

162 International Crisis Group, « Force du G5 Sahel : Trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire », Rapport 258, 12 décembre 2017.

163 Jules Crétois, « Nord du Mali : Ag Gamou et Ag Acharatoumane en visite de travail à Paris », Jeune Afrique, 24 mai 2017, disponible à www.jeuneafrique.com/441394/politique/nord-mali-ag-gamou-ag-acharatoumane-visite-de-travail-a-paris/.

164 L'article 37 de l'accord de paix prévoyait une conférence d'appel de fonds, mais elle devait se tenir deux mois après l'élaboration d'une « stratégie spécifique de développement » qui serait alors financée par l'institution d'un « fonds pour le développement durable ». Cet ordonnancement n'a donc pas été respecté, en partie parce que la France a insisté pour tenir la conférence de l'OCDE. Entretien avec un acteur du développement le 9 mai 2015 à Bamako.

165 Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali du 31 mai 2016, S/2016/498, par. 41.

166 Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali du 6 juin 2017, S/2017/478, par. 39.

par les agences de développement régionaux.

La faible présence de l'État et la persistance de l'insécurité dans le nord du Mali ont également freiné les progrès en matière de développement, notamment en réduisant la capacité des autorités intérimaires et des agences de développement régional à distribuer les dividendes de la paix à la population. La MINUSMA s'est servie de son fonds spécial pour faire démarrer des projets conjoints avec les autorités locales dans les régions de Tombouctou, Gao, Ménaka et Kidal, sous la rubrique « dividendes de la paix »¹⁶⁷. Néanmoins, un haut diplomate étranger a regretté la rareté de ces dividendes, tout en reconnaissant que c'était une conséquence non seulement de l'insécurité, mais aussi de l'insistance des groupes armés à donner la priorité aux questions institutionnelles et sécuritaires dans la mise en œuvre de l'accord¹⁶⁸. Le Gouvernement malien, quant à lui, a toujours fait de la présence de son administration et de ses forces de défense et de sécurité une condition préalable à tout investissement dans les services de base et dans les projets de développement d'une localité¹⁶⁹. À tout cela s'ajoute le fait que le manque de sécurité demeure une entrave majeure au retour des réfugiés¹⁷⁰.

Selon un acteur du développement international, un autre facteur freinant les progrès en matière de développement est le manque de coordination intergouvernementale et de mécanismes clairement définis pour interagir avec les partenaires techniques et financiers extérieurs. Décrivant les travaux du sous-comité développement du Comité de suivi, cet acteur a déclaré ce qui suit : « Le sous-comité ne fait pas grand-chose. Les réunions sont de plus en plus brèves et espacées. Quand on regarde le tableau des priorités, on se rend compte qu'il ne s'accomplit pas grand-chose »¹⁷¹.

Si l'absence de dividendes de la paix et l'insécurité persistante affaiblissent l'adhésion de la société à l'accord de paix dans le nord du Mali, ce sont les concessions supposées aux groupes armés et aux populations du nord qui l'affaiblissent dans le sud

du pays, où vivent la majorité des Maliens. Les Maliens du sud voient les dispositions de l'accord relatives au développement et à la réintégration comme une « prime à la rébellion », idée très répandue qui a aussi marqué les accords antérieurs. Un participant à une réunion ministérielle du Comité de suivi tenue en février 2017 a expliqué comment ce manque d'adhésion de la société se répercute sur le processus de mise en œuvre : « [le ministre de l'économie] s'est refusé à dire que la stratégie de développement durable [en discussion] était spécifique au nord du Mali, en ajoutant que cela passerait mal dans le sud »¹⁷². Les principaux ministres du Gouvernement sont peu disposés à mettre en œuvre des mesures qui semblent donner la préférence aux régions du nord du Mali, en particulier l'article 14 de l'accord de paix, selon lequel l'État s'engage à transférer 30 pour cent de ses recettes budgétaires aux collectivités territoriales d'ici 2018, avec une attention particulière pour les régions du nord. Il est à noter que le remaniement ministériel d'avril 2017 a supprimé le ministère chargé de la reconstruction du nord. Cela a déconcerté certains partenaires techniques et financiers extérieurs, tout en rassurant ceux qui pensaient que le ministère précédent avait pris trop de pouvoir.

Le scepticisme des populations du nord et du sud du Mali à l'égard du processus de paix et de sa mise en œuvre est lié dans une certaine mesure au fait que les parties se montrent peu disposées à sensibiliser leurs sympathisants et les communautés qu'ils prétendaient représenter lors des négociations à la substance de l'Accord de Bamako. L'équipe de médiation internationale avait déjà souligné la nécessité, pour les parties présentes à Alger, de communiquer avec la population malienne à propos des négociations. Si la MINUSMA, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Centre pour le dialogue humanitaire, le National Democratic Institute, l'Agence allemande de coopération internationale pour le développement

167 Entretien avec un acteur du développement le 9 mai 2015 à Bamako.

168 Entretien avec un haut diplomate étranger le 10 mai 2017 à Bamako.

169 Entretien avec des membres de l'équipe de médiation internationale le 3 février 2017 à Bamako.

170 Sébastien Laroze-Barrit, « Les réfugiés maliens hésitent à rentrer, malgré l'accord de paix », Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 7 juillet 2016, disponible à www.unhcr.org/news/latest/2016/7/577b5dc84/mali-refugees-cautious-return-despite-peace-deal.html.

171 Entretien avec un acteur du développement international le 10 mai 2017 à Bamako.

172 Entretien avec un participant à la réunion ministérielle du Comité de suivi tenue le 10 février 2017 à Bamako.

(GIZ) et d'autres acteurs ont soutenu des actions visant à attirer l'attention du public sur le contenu de l'accord dans le nord du Mali, il y a eu relativement moins d'actions de ce type dans le sud¹⁷³.

Il est révélateur, cependant, que le Mali-Mètre, un sondage régulier et approfondi de l'opinion publique financé par la Friedrich-Ebert-Stiftung, ait trouvé en décembre 2016 que les principales sources d'information sur l'accord étaient la radio (66,5 %), la télévision (59,8 %) et les «grins», terme local désignant les réunions informelles aux porches des maisons (29,7 %). Ces sources arrivaient loin devant les autres (notamment la MINUSMA, le Gouvernement et les différents groupes armés), dont aucune ne dépassait 1,7 %. Il est intéressant de noter que deux Maliens sur cinq (42 %) considèrent que la mise en œuvre n'a pas progressé, 15 % considérant même qu'il n'y a pas eu le moindre progrès. En dépit de ces résultats, deux tiers des Maliens (65 %) ont exprimé leur confiance dans la capacité de l'accord à apporter la paix, la stabilité et la sécurité¹⁷⁴. Selon un acteur du développement international, ces résultats apparemment contradictoires peuvent s'expliquer par le fait que, même si les citoyens habitant le sud sont souvent mécontents des concessions faites aux groupes armés, la plupart de ceux qui ont traversé les événements de 2012 se souviennent de l'exode des populations sédentaires du nord et se rendent compte de l'impuissance de l'État. Par conséquent, ils sont favorables à la mise en œuvre de l'accord, qu'ils voient comme le seul moyen de sauver le Mali¹⁷⁵.

LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE : MAINTIEN D'UNE UNITÉ D'ACTION ET DE VOLONTÉ

La manière dont l'Accord de Bamako a finalement été mis au point (au terme de maintes discussions) et son processus de signature en deux étapes laissaient entrevoir l'ampleur des difficultés à venir et les risques de revirement. L'étendue de ces risques indiquait clairement que sa mise en œuvre nécessiterait un soutien extérieur actif. Dans son rapport sur la situation au Mali de septembre 2015,

le secrétaire général de l'ONU a pris acte de cette réalité en appelant à «un engagement et une assistance à tous les niveaux de la part des Nations Unies et de la communauté internationale dans son ensemble»¹⁷⁶. Pendant les négociations, le manque de confiance entre les parties et l'échec répété des accords de paix antérieurs avaient déjà conduit les groupes armés à insister pour que la communauté internationale mette en place des garanties et mécanismes de suivi robustes, notamment un observateur indépendant, afin d'obliger le Gouvernement à fournir sa part d'efforts et de désigner les responsables en cas de mauvaise volonté. Ces nombreuses garanties internationales ne figuraient pas dans les accords de paix antérieurs du Mali.

Quand l'équipe de médiation internationale commença à s'organiser pour accompagner le processus de mise en œuvre, la première tâche à l'ordre du jour était d'établir les mécanismes de suivi prévus dans l'accord, à savoir le Comité de suivi et ses organes techniques. Le 20 juin 2015, l'Algérie donna le coup d'envoi officiel du Comité de suivi, qui commença par définir ses règles de procédure et établir un calendrier pour la mise en œuvre des dispositions de l'accord de paix.

Cependant, il fallut ajourner la première réunion du comité en raison d'un désaccord concernant la participation des groupes armés dissidents, la Coordination refusant l'inclusion de ses anciens membres, la CPA et la CMFPR-II, qui avaient participé à la première cérémonie de signature le 15 mai aux côtés de la Plateforme. Le problème de l'inclusion de ces groupes armés retarda le commencement du travail effectif du comité jusqu'au 25 janvier 2016. Sous les auspices du haut représentant de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel, l'ancien Président Buyoya, la Coordination et la Plateforme se mirent d'accord pour attribuer à la CPA et à la CMFPR-II un siège chacune au comité en qualité «d'invitées», et un autre siège chacune dans un sous-comité de leur choix sous l'égide de la Coordination¹⁷⁷.

173 La MINUSMA a apporté son soutien à plusieurs ateliers de restitution avec des mouvements de femmes, des organisations de la jeunesse, des partis politiques et d'autres acteurs de la société civile; l'USAID a traduit le document dans les principales langues parlées au Mali; et la GIZ a produit, à l'usage du Ministère de la Réconciliation nationale, un livret résumant l'accord en vingt questions et réponses.

174 Friedrich-Ebert-Stiftung, «Mali-Mètre : Enquête d'opinion "Que pensent les Maliens?"», du 25 novembre au 6 décembre 2016, p. 40-48, disponible à www.fes-mali.org/images/documents/MM_8.pdf.

175 Entretien avec un acteur du développement international le 10 mai 2017 à Bamako.

176 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du jeudi 29 septembre 2016, S/2015/732, par. 60.

177 Ibid., par. 5.

L'équipe de médiation internationale fut pour sa part élargie de manière à inclure le Nigéria, la France et les États-Unis (puis le Royaume-Uni) en tant que membres officiels, ce qui donna à chacune de ces nations un siège au Comité de suivi. Le 21 juillet 2015, le comité se mit d'accord pour que l'Algérie, qui en assume la présidence, coprécide les quatre sous-comités thématiques avec la MINUSMA (défense et sécurité), l'UA (institutions politiques), la CEDEAO (justice, réconciliation et questions humanitaires) et l'UE (développement socio-économique et culturel). La MINUSMA, qui avait été chargée de diriger le secrétariat du comité avec la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL), l'UE, la CEDEAO et l'Organisation de la coopération islamique, commença les préparatifs pour l'établissement d'une structure réservée à cette fin.

En dehors de l'équipe de médiation internationale officielle, un certain nombre d'organisations de médiation non gouvernementales ont également contribué au processus. Le Centre pour le dialogue humanitaire et Promediation sont des ONG particulièrement actives au Mali. Bien qu'elles n'aient pas été invitées à Alger pour les négociations, elles ont organisé des formations à la négociation pour le Gouvernement, la Coordination et la Plateforme (en coordination avec la MINUSMA), ainsi que des ateliers connexes avec différentes composantes de la société malienne. En général, les membres de l'équipe de médiation internationale ont trouvé que ces ONG jouaient un rôle plus constructif pendant la phase de mise en œuvre, notamment en aidant à résoudre les différends entre la Coordination et la Plateforme. Pendant les négociations, elles donnaient parfois l'impression — à tort ou à raison — d'outrepasser leur rôle et de servir de conseillers à certaines des parties, allant ainsi à l'encontre des efforts déployés par l'équipe de médiation internationale¹⁷⁸.

Le Comité de suivi n'a pas échappé au dysfonctionnement qui touchait les autres parties du processus de mise en œuvre. Les parties, et en particulier les groupes armés, ont continué de mal comprendre le rôle du comité, en s'attendant à ce qu'il prenne une part active dans la mise en œuvre

de l'accord. À ce jour, le Gouvernement n'a pas nommé ses représentants, qui devaient coprésider les différents sous-comités. Chaque fois que les groupes armés, en particulier la Coordination, souhaitent manifester leur mécontentement quant au rythme de la mise en œuvre ou protester contre la détérioration de la situation en matière de sécurité, ils se retirent du comité, désorganisant ainsi son travail. Comme exposé plus haut, il a fallu un assez grand nombre de réunions du comité de haut niveau pour surmonter ces obstacles. Un autre problème du Comité de suivi est celui de son secrétariat, qui n'est jamais devenu opérationnel. Au lieu de quoi l'unité de médiation de la MINUSMA continue à se charger des tâches administratives du comité. Qui plus est, selon un certain nombre de personnes interrogées, si le comité a bien tenu les réunions mensuelles prévues à son calendrier, ses membres issus de la communauté internationale n'ont pas fait grand-chose pour y donner suite entre-temps.

La Commission technique de sécurité, principal mécanisme de suivi des questions de sécurité prévu par l'accord, s'en est à peine mieux sortie. Le 5 août 2015, le commandant de la force de la MINUSMA a convoqué la réunion finale de la Commission technique mixte de sécurité créée par l'Accord préliminaire de Ouagadougou. Cette commission avait déjà été élargie en septembre 2014, lors des négociations d'Alger, au cours desquelles les parties avaient convenu de la remplacer par la Commission technique de sécurité. À cette réunion, les parties se sont entendues pour commencer à déterminer l'emplacement des centres de cantonnement et pour établir le Mécanisme opérationnel de coordination destiné à planifier et coordonner les patrouilles mixtes. Elles ont également décidé d'établir une équipe mixte d'observation et de vérification (EMOV) à Kidal.

Le 1^{er} et le 2 septembre, le commandant adjoint de la force de la MINUSMA a convoqué la première réunion de la Commission technique de sécurité. Selon l'un des participants, cette commission ne connaît pas d'absentéisme, car les parties ressentent un besoin d'information mutuelle sur les questions de sécurité. Toutefois, les représentants des différentes parties ne sont pas de rang suffisam-

178 Entretien avec des acteurs de la médiation internationale le 11 mai 2017 à Bamako.

ment élevé pour prendre des décisions, si bien que, souvent, les blocages sont simplement renvoyés à l'échelon politique correspondant au sein du Comité de suivi. Par exemple, la question de l'inclusion s'est posée au cours des discussions sur la sécurité lorsque, en décembre 2016, le MPSA, la CPA et la CMFPR-II ont publié une déclaration conjointe dénonçant leur exclusion des arrangements politiques et sécuritaires intérimaires. Cette demande d'inclusion de la part des groupes dissidents de la Coordination a retardé la mise en place du Mécanisme opérationnel de coordination et la mise sur pied des patrouilles mixtes. Un compromis a finalement été trouvé au niveau politique : 150 membres supplémentaires (75 pour la Coordination et 75 pour la Plateforme) ont été autorisés à se joindre aux patrouilles mixtes de manière à y accueillir des membres des groupes dissidents¹⁷⁹.

La MINUSMA a également du mal à faire respecter certaines mesures de la Commission technique de sécurité sur le terrain en raison de ses capacités limitées ; la dernière décision en date étant celle du 30 août visant à faire respecter la trêve, notamment par des mesures limitant les déplacements de troupes, de véhicules (à cinq véhicules sans l'autorisation préalable de la MINUSMA) et d'armes lourdes pour les groupes armés signataires et dissidents (ces mesures ont pris effet le 23 octobre)¹⁸⁰.

Il serait tentant de se contenter d'attribuer les problèmes des mécanismes de suivi au manque de volonté des parties signataires. Cependant, même si l'accord était dépourvu de cadre de mise en œuvre efficace, le problème réside en partie dans la difficulté qu'éprouve la communauté internationale à maintenir une vision et une volonté communes. Depuis les négociations d'Alger, l'équipe de médiation internationale est un groupe hétéroclite composé de membres disparates dans leurs intérêts, leurs capacités, leur accès aux acteurs de la société malienne et leurs relations avec ces derniers. Cette diversité a été imposée par la complexité de la crise malienne de 2012. Selon un

fonctionnaire malien, « il fallait que d'autres parties apportent leur concours en plus de l'Algérie pour sauver le Sahel, mais celle-ci se devait d'être présente pour prévenir la création d'un État indépendant entre sa frontière et celle du Mali, même si certains des groupes armés auraient préféré que la CEDEAO demeure le principal médiateur »¹⁸¹. Cette diversité a parfois aidé à obtenir une entente au terme de maintes discussions, quand différents acteurs de la médiation ont fait jouer leurs liens privilégiés avec certaines des parties pour surmonter les obstacles en cours de route.

Cependant, la diversité des membres de l'équipe de médiation a aussi accentué les problèmes posés par la mise en œuvre. Selon un diplomate étranger, si le triumvirat formé par l'Algérie, l'UA et l'ONU s'est avéré un mécanisme de conciliation efficace à différentes étapes du processus d'Alger, la médiation internationale comprenait un plus grand groupe d'acteurs très investis dans le Comité de suivi, à savoir la CEDEAO, la France, les États-Unis et l'UE¹⁸². La structure résultante est « lourde », car plusieurs membres ne peuvent pas prendre de décisions sur place et doivent consulter leurs supérieurs dans les capitales régionales ou au siège de leur organisation régionale ou internationale.

Le processus est également compliqué par les changements de personnalités aux postes clés : le chef de la MINUSMA, Bert Koenders, a quitté les négociations d'Alger à mi-parcours ; l'ancien ambassadeur d'Algérie au Mali et chef de file de la médiation, Nouredine Ayadi, s'en est allé à la fin des négociations (mais est depuis juillet 2017 le nouveau secrétaire général du Ministère des affaires étrangères de l'Algérie) ; et Ramtane Lamamra a été remplacé au poste de ministre des affaires étrangères de l'Algérie par Abdelkader Messahel (précédemment ministre des affaires maghrébines et africaines et de la Ligue arabe, qui a aussi suivi de près le dossier malien).

Bien que tous les membres étrangers du Comité de suivi adhèrent au consensus de base faisant de l'accord de paix le seul moyen de résoudre le conflit

179 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du jeudi 15 décembre 2016, S/2016/1137, par. 6 et 14.

180 Entretien avec un membre de la Commission technique de sécurité le 22 novembre 2017 à Bamako.

181 Entretien avec un fonctionnaire le 9 mai 2017 à Bamako.

182 Entretien avec un diplomate étranger le mardi 9 mai 2017 à Bamako.

au Mali, les considérations géopolitiques et les intérêts nationaux reviennent régulièrement au devant de la scène. Cela expliquerait au moins en partie la réaction publique peu énergique des membres étrangers du comité face au manque de progrès dans la mise en œuvre, ainsi que le faible nombre de communiqués publiés en commun. Cette réaction en sourdine peut aussi s'expliquer par le rôle de médiateur du comité : il ne peut pas montrer du doigt s'il est aussi chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord et d'aider à aplanir les difficultés et les désaccords dans l'interprétation du texte. Selon un membre éminent de l'équipe de médiation internationale, cet état des choses a de nouveau fait ressortir la nécessité de désigner un observateur indépendant comme prévu dans l'accord. Cela ne va pas sans rappeler la situation où s'est trouvée la MINUSMA elle-même lorsqu'elle a présidé le mécanisme de suivi après l'Accord préliminaire de Ouagadougou : une position inconfortable entre son mandat, qui la chargeait d'appuyer le retour des institutions de l'État dans le nord, et son rôle de président du comité de suivi, qui lui demandait d'user de ses bons offices pour faciliter la mise en œuvre de l'accord.

Cependant, comme le rappellent presque tous les rapports du secrétaire général de l'ONU sur la situation au Mali depuis 2015, le Comité de suivi n'a guère les moyens d'insister pour obtenir la mise en œuvre de l'accord en l'absence de volonté politique de la part des signataires. Certains membres de l'équipe de médiation sont plus réticents que d'autres à user de moyens de pression et d'incitation sur les parties pour obtenir des progrès dans la mise en œuvre entre les réunions du comité, et ce par respect pour la souveraineté nationale et en reconnaissance du fait que la mise en œuvre incombe avant tout aux parties. Un membre éminent de l'équipe de médiation internationale a fait remarquer que tout effort visant à influencer les parties était par ailleurs compliqué par l'insistance de l'Algérie à présider le Comité de suivi et à coprésider tous ses sous-comités, alors même que l'ambassadeur algérien présidant le comité ne se rendait à Bamako pour les réunions

qu'une seule fois par mois. Selon ce médiateur, « ce rôle ne devrait pas échoir à un pays voisin, car son implication dans le soutien à la mise en œuvre du processus de paix sera sans doute perçue comme interventionniste; la présidence [du Comité de suivi] aurait dû être confiée aux Nations Unies »¹⁸³.

Même si la MINUSMA n'assumait pas la fonction de chef de file dans les négociations d'Alger, elle a joué un rôle privilégié dans la mise en œuvre de l'accord. Avec plus de 10 000 militaires et une présence civile à Bamako, Kidal, Gao et Tombouctou (en particulier), l'imposante emprise de la mission sur le terrain soulève des questions sur le rôle qu'elle aurait dû ou pu jouer dans la mise en œuvre du processus. Qui plus est, son mandat en fait non seulement un membre de l'équipe de médiation internationale et du Comité de suivi, mais aussi un partenaire d'exécution, en particulier pour le volet défense et sécurité. À tort ou à raison, les parties maliennes comptaient sur la MINUSMA pour les aider à rétablir la sécurité et lui ont reproché de ne pas l'avoir fait. Par exemple, plusieurs fonctionnaires maliens ont laissé entendre que la mission devrait mettre ses ressources à la disposition de l'État malien. L'un d'eux a même avancé qu'il fallait que la MINUSMA autorise les forces armées maliennes à faire appel à ses hélicoptères pour réagir en cas d'atteintes à la sécurité dans le nord¹⁸⁴.

Ces demandes ont conduit à modifier le mandat de la MINUSMA en 2016 de manière à accroître ses capacités et à lui permettre d'adopter « une démarche plus proactive et robuste », en particulier pour protéger les civils contre les menaces asymétriques. Cette décision a été saluée par le ministre des affaires étrangères du Mali de l'époque, Abdoulaye Diop, qui a rappelé que les attentes de son pays étaient « axées autour d'une posture plus proactive et plus robuste du mandat de la MINUSMA assortie du renforcement de ses capacités opérationnelles [et] d'un soutien accru aux Forces maliennes »¹⁸⁵. En conséquence, les discussions de juin 2017 sur le renouvellement du mandat de la mission se sont concentrées sur la sécurisation du centre du Mali, notamment par une

183 Entretien avec un membre éminent de l'équipe de médiation internationale à Bamako le 10 mai 2017.

184 Entretien avec un haut fonctionnaire malien à Bamako le 12 mai 2017.

185 Organisation des Nations Unies, « Le Conseil de sécurité proroge jusqu'au 30 juin 2017 et renforce le mandat de la Mission de l'ONU au Mali, « la mission la plus meurtrière », CS/14246, 29 juin 2016.

coordination accrue entre les forces armées maliennes et par l'opérationnalisation de la force antiterroriste du G5 Sahel.

Ce recadrage risque de reléguer au second plan le processus de paix et la mise en œuvre de l'accord. C'est pourquoi il convient de réfléchir à la recommandation de l'International Crisis Group selon laquelle le Conseil de sécurité devrait réorienter la mission de la MINUSMA dans l'intention, « en particulier, de renforcer ses volets politique et civil et de lui conférer un rôle plus important dans la réconciliation au niveau local. »¹⁸⁶. Il est aussi probable qu'avec les élections présidentielles prévues pour juillet 2018, le Gouvernement souhaitera s'affranchir d'une lourde structure de suivi. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que, le 11 septembre, le Comité de suivi a finalement désigné le Centre Carter comme Observateur indépendant « chargé d'évaluer de manière objective l'état de mise en œuvre » de l'accord, comme prévu à l'article 63 de ce dernier¹⁸⁷. Cet Observateur indépendant, qui aura une petite équipe sur place au Mali, devra rendre public tous les quatre mois un « rapport exhaustif faisant le point de l'exécution des engagements pris aux termes de l'accord, identifiant les blocages éventuels, situant les responsabilités et formulant des recommandations sur les mesures à prendre ».

Conclusion

Ce rapport a analysé la mise en œuvre de l'Accord de Bamako au Mali au cours des trente derniers mois, en liant les défis qu'elle a présentés aux difficultés rencontrées lors des négociations d'Alger. Ce faisant, il vise à dresser un tableau de la situation aussi complet que possible pour que les Nations Unies et les autres acteurs concernés puissent en tirer des enseignements et en tenir compte dans leur planification à venir. Il attire l'attention sur un certain nombre de défis résultant de problèmes hérités des accords antérieurs, du contexte général dans lequel l'accord a été négocié et mis en œuvre, et des choix opérés par l'équipe de médiation internationale et par les parties à la table

des négociations et au-delà de ce cadre. Bien que certains de ces défis soient plus difficiles à surmonter que d'autres, c'est surtout leur interaction qui a rendu le processus de paix malien si complexe et si périlleux. Ces considérations finales visent à dégager quelques-unes des leçons à tirer de l'engagement de l'ONU et à donner un aperçu de ce qui pourrait se profiler au Mali après la fin de la période intérimaire en juin 2017.

ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR LES NATIONS UNIES

L'ONU peut tirer six grands enseignements de la mise en œuvre de l'Accord de Bamako au Mali :

1. **Même quand l'ONU ne conduit pas officiellement un processus de médiation, elle peut finir par conduire sa mise en œuvre dans la pratique.**

Ça compte d'être le costaud du village. L'ampleur de la présence de la MINUSMA au Mali a suffi pour influencer les perceptions et les attentes, tant parmi les Maliens que dans certains cercles au sein de l'équipe de médiation internationale. Même si l'ONU n'était pas à la tête des négociations d'Alger et qu'elle assurait seulement la coprésidence du sous-comité défense et sécurité au sein du Comité de suivi, en pratique, elle s'est retrouvée à devoir prendre la tête de certains aspects de la mise en œuvre.

Cependant, prendre la tête comporte aussi le risque de se voir reprocher d'en faire trop ou pas assez. Cela est devenu par trop évident lorsque des membres de l'équipe de médiation internationale ont exprimé leur déception à l'égard de ce qu'ils percevaient comme une incapacité de la MINUSMA à établir le secrétariat du Comité de suivi, et vis-à-vis de sa décision de confier plutôt ces fonctions à sa propre unité de médiation. C'était également illustré par les critiques de différentes parties à l'accord concernant les résultats de la mission sur le terrain au Mali, en particulier sur le front de la sécurité. Alors que le mandat de la MINUSMA indiquait en termes clairs qu'elle était chargée d'appuyer, surveiller et superviser l'application des arrangements relatifs au cessez-le-feu et des mesures de

¹⁸⁶ International Crisis Group, « Lettre ouverte au Conseil de sécurité des Nations unies sur le maintien de la paix au Mali ».

¹⁸⁷ Les mouvements armés avaient rejeté les candidats initialement proposés par le groupe de travail dirigé par le représentant spécial de l'UA (l'ancien Président Buyoya), qui avait été chargé de produire une liste de candidats à envisager par le Comité de suivi. Un consensus a ensuite émergé entre le gouvernement, la Coordination et la Plateforme autour du Centre Carter.

confiance mises en place par les parties à l'accord, elle s'est vu reprocher de ne pas en faire assez pour appuyer le redéploiement de l'armée malienne dans le nord et pour protéger les civils de la menace imminente de violences physiques. Les demandes faites à la MINUSMA d'adopter une démarche plus robuste sont satisfaites en partie par le libellé de son nouveau mandat de juin 2016, mais elles ne sont pas satisfaites en pratique parce que ses capacités restent limitées et qu'elle évolue dans un environnement difficile où abondent les menaces asymétriques¹⁸⁸.

2. Quand l'ONU conduit la mise en œuvre d'un accord dont elle n'a pas assuré la médiation, elle peut se retrouver à devoir rendre des comptes à plus d'un « protagoniste ».

En contribuant à la mise en œuvre de certains aspects de l'Accord de Bamako, la MINUSMA en est de fait responsable devant le Comité de suivi, tout en devant aussi rendre compte officiellement au Conseil de sécurité. Cela peut entraîner des tensions si les différents « protagonistes » ne voient pas les choses du même œil ou que la MINUSMA doit participer à la mise en œuvre de dispositions ou décisions ne se conformant pas pleinement aux cadres juridiques internationaux que les missions de l'ONU sont tenues de respecter.

Un cas particulièrement révélateur est celui de la position de la MINUSMA à l'égard du volet « réconciliation, justice et questions humanitaires » de l'accord. Alors même que l'accord rappelle qu'il ne peut y avoir de prescription pour les crimes de guerre et crimes contre l'humanité, l'octroi d'une amnistie — disposition tout à fait inacceptable du point de vue de l'ONU — a été vivement débattu et n'a été évité que de justesse à Alger. En revanche, l'ONU n'est pas parvenue à assurer la vérification des antécédents des prisonniers relâchés par le Gouvernement au titre des mesures de confiance. La MINUSMA a désormais mis en route un système de fichage des auteurs de violations des droits de l'homme, qui montrera probablement que certaines personnes admises au sein du Comité de suivi, des patrouilles

mixtes et des autorités intérimaires avaient commis des actes répréhensibles pendant l'occupation du nord du Mali par les islamistes en 2012.

3. Les missions de l'ONU, même entreprises en vertu du Chapitre VII de la Charte, dépendent toujours de la bonne volonté du pays hôte, et les chefs de mission restent vulnérables à la menace d'un renvoi.

Le Gouvernement malien et la majorité des Maliens n'apprécient toujours pas que le Conseil de sécurité se soit saisi de leur problème. Cela a conduit le Gouvernement à insister davantage sur une partie du mandat de la MINUSMA, à savoir l'appui au retour des institutions de l'État, et en particulier de l'armée malienne, dans le nord du pays. Après l'Accord préliminaire de Ouagadougou, cette situation a créé des tensions opposant la MINUSMA au président nouvellement élu et à son gouvernement, car la mission cherchait aussi à s'acquitter de l'autre partie de son mandat, à savoir user de ses bons offices pour appuyer l'application de la feuille de route pour la transition.

À la suite de l'Accord de Bamako, cette tension s'est apaisée grâce à la diversité des médiateurs étrangers participant au Comité de suivi. Cependant, la fin de la période intérimaire augmente le risque que différents acteurs internationaux se désengagent du suivi au jour le jour de la mise en œuvre, ce qui laisserait la MINUSMA toute seule dans l'arène. Par conséquent, la mission pourrait de nouveau se retrouver dans une position inconfortable. On lui demande d'aider le Gouvernement à gérer une situation sécuritaire qui se dégrade au centre du Mali et à redéployer l'armée malienne dans le nord (qu'elle soit ou non reconstituée comme convenu dans l'accord). Et en même temps, la MINUSMA peut avoir à user de ses bons offices pour servir de médiateur en cas de controverse sur l'interprétation de l'accord et pour encourager le Gouvernement à le mettre en œuvre, alors que celui-ci s'est jusqu'ici montré réticent à le faire (nonobstant les priorités du nouveau gouvernement).

¹⁸⁸ Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 6 juin 2017, S/2017/478, par. 41 et 42.

4. Les ressources de l'ONU, notamment ses capacités logistiques et son expertise, peuvent servir de moyen d'influence.

Même si les Nations Unies n'étaient pas à la tête des négociations d'Alger et n'étaient qu'un acteur parmi d'autres au sein du Comité de suivi, la MINUSMA pouvait s'appuyer sur un certain nombre de ressources pour accroître son influence au Mali. Deux de ces ressources jouent un rôle particulièrement important : les moyens logistiques et l'expertise de l'ONU. Sans les moyens de transport de l'ONU, les négociations n'auraient pas été possibles, tout comme une grande partie des réunions du Comité de suivi et de la Commission technique mixte de sécurité. Les chefs des groupes armés en particulier, ainsi que les élus et administrateurs maliens, en sont venus à compter sur les moyens aériens de l'ONU à des moments où ils ne pouvaient pas se déplacer facilement et où certains d'entre eux ne se voyaient guère faire escale à Bamako.

L'expertise de l'ONU a aussi servi de moyen d'influence à la MINUSMA. Le personnel et les spécialistes de la médiation détachés auprès de la mission étaient essentiels à l'élaboration de documents incontournables tels que les trois annexes thématiques (sur la période intérimaire, le volet défense et sécurité et le développement économique) qui, malgré leurs imperfections, ont apporté des précisions indispensables à la mise en œuvre de l'Accord de Bamako. De même, la présence à Alger de membres de la MINUSMA possédant une expertise en gestion de la sécurité, à commencer par le commandant de la force et son adjoint, s'est avérée extrêmement utile à un moment où les atteintes à la sécurité menaçaient de faire capoter les négociations. Depuis la signature de l'accord, l'appui de la MINUSMA a été essentiel à la mise en œuvre des dispositions du volet défense et sécurité, son unité de médiation a apporté un soutien administratif au Comité de suivi, et ses différentes sections ont aidé le Gouvernement à organiser des activités destinées à sensibiliser les Maliens à différents aspects du document.

Il est difficile de déterminer si la mission a pleinement tiré parti de ces ressources, car ce n'était pas l'objet principal de cette étude, mais il est clair qu'elles lui ont ouvert des portes et des

possibilités de renforcer la confiance. Plus généralement, ces ressources soulignent l'importance de la planification et de la préparation, l'un des principes essentiels des Directives des Nations Unies pour une médiation efficace. Plus particulièrement, la MINUSMA est la première mission de maintien de la paix à être dotée d'une unité de médiation distincte, démarche initialement controversée qui a fini par s'avérer avantageuse lors des phases de négociation et de mise en œuvre.

5. Les principes comptent, et l'ONU est la structure appropriée pour œuvrer en faveur d'une logique de la médiation fondée sur des principes.

Alors que les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace ne datent que de 2012, les efforts de l'ONU sur des sujets tels que l'ouverture et la participation du plus grand nombre ont déjà laissé leur empreinte. Même si les efforts déployés pour promouvoir l'ouverture et la participation de tous au Mali ne sont pas encore couronnés d'un brillant succès, les rappels constants de la part de la MINUSMA et du secrétaire général ont sensibilisé le public au besoin d'ouverture.

Par exemple, en dépit de la participation soutenue des femmes et associations de femmes maliennes à des activités liées à la mise en œuvre de l'accord de paix, l'inclusion officielle des femmes dans le processus est très en retard. Six femmes ont été nommées commissaires de la Commission vérité, justice et réconciliation (sur un total de 24 membres) et six autres ont été nommées à la commission spéciale chargée de rédiger la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale (sur un total de 53 membres). Les groupes armés n'ont nommé aucune femme pour les représenter au sein des autorités intérimaires (ou du Comité de suivi et de ses sous-comités), tandis que le Gouvernement en a désigné une pour siéger aux conseils de transition (sur un total de 32) et deux autres comme conseillères spéciales (sur un total de 20 conseillers).

Devant ces piètres effectifs, le Président Keïta s'est senti contraint de signer en décembre 2015, sous l'effet d'une pression soutenue, un décret prévoyant un quota de femmes de 30 % dans les

institutions nationales et les organes législatifs. Dans nos entretiens, certains fonctionnaires maliens ont même raillé l'invention du mot «inclusivité» [calqué sur l'anglais *inclusivity*] qu'ils venaient d'apprendre¹⁸⁹. Bien que cette réaction ne soit peut-être pas l'effet recherché, le malaise qu'elle reflète et le besoin spontané de soulever la question indiquent qu'il y a au moins une certaine reconnaissance de son importance.

6. La personnalité des fonctionnaires de l'ONU a aussi de l'importance.

Depuis la création de la MINUSMA, trois représentants spéciaux du secrétaire général se sont succédé à sa tête. Bien que chacun ait apporté quelque chose de différent à la table des négociations, ils ont tous connu leurs propres limites. L'action de Bert Koenders était entravée par l'empreinte de l'Accord préliminaire de Ouagadougou. Il était perçu comme plus proche des groupes armés, parce qu'il avait tenté d'user de ses bons offices pour encourager les parties à s'acheminer vers le dialogue «inclusif» prévu par l'accord afin de trouver une solution globale et durable à la crise. Néanmoins, sa capacité à établir de bons rapports tant avec le ministre des affaires étrangères algérien (Ramtane Lamamra) qu'avec l'Envoyé spécial de l'UA (Pierre Buyoya) déboucha sur la création du triumvirat d'Alger.

La MINUSMA perdit une partie de son influence après la démission de Bert Koenders et son remplacement par le Tunisien Mongi Hamdi, perçu comme plus proche de l'Algérie. En effet, c'est à ce moment que l'Algérie décida de prendre la tête de la mise en œuvre et de présider non seulement le Comité de suivi, mais aussi tous ses sous-comités, contrairement aux usages établis lorsqu'une mission mandatée par le Conseil de sécurité est présente sur le terrain.

Le chef actuel de la MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, est un diplomate tchadien possédant une vaste expérience des processus de paix. Le Tchad est l'un des pays de la région invités à siéger au Comité de suivi par l'Algérie. C'est

aussi une puissance militaire régionale participant aux missions de maintien de la paix. Fort de tout cela et de sa bonne compréhension des groupes armés, M. Annadif a pu trouver un équilibre par lequel il a établi de bonnes relations avec tous les signataires de l'accord, qu'il s'agisse du Gouvernement ou des groupes armés.

Cependant, même les compétences de M. Annadif pourraient être mises à rude épreuve dans les mois à venir, car la mission court le risque de se détourner de la mise en œuvre de l'accord de paix. En effet, l'équilibre délicat que la mission est parvenue à établir entre ses rôles de stabilisation et de bons offices risque d'être perturbé par le besoin de faire face aux problèmes de sécurité dans le centre du Mali, par l'engagement du secrétaire général et du Conseil de sécurité de l'ONU à soutenir la force en projet du G5 Sahel et par l'appui que la MINUSMA est chargée d'apporter au redéploiement de l'armée malienne non encore «reconstituée» comme le prévoit l'accord (un mémorandum d'accord entre la MINUSMA et le Gouvernement sur l'appui de la Mission aux forces armées maliennes a d'ailleurs été signé le 8 novembre 2017¹⁹⁰). Cela a alimenté les discussions sur la voie à suivre lors du dernier renouvellement du mandat de la MINUSMA et sera certainement toujours d'actualité lors du prochain renouvellement de mandat en juin 2018. Si l'International Crisis Group a suggéré que la mission réoriente ses efforts vers les bons offices, sa suggestion précédente mérite aussi d'être mentionnée : l'ONU pourrait dissocier les rôles de bons offices et de stabilisation, avec d'un côté un envoyé spécial chargé de la médiation et de l'autre une mission dédiée à l'appui opérationnel et logistique à la force conjointe du G5 Sahel.

LES PROCHAINES ÉTAPES : 2017 ET APRÈS

L'année 2017 avait mal commencé quand la quinzième réunion du Comité de suivi, tenue à

189 Entretien avec un haut fonctionnaire malien à Bamako le 12 mai 2017.

190 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 22. « Il établit les procédures en ce qui concerne la coopération et l'appui dans la conduite d'opérations coordonnées, la logistique et l'appui opérationnel, l'échange d'informations et de renseignements, l'évacuation sanitaire, la neutralisation des explosifs et munitions, le transport, la planification et la formation. La conclusion de l'accord a conduit à un renforcement de la coopération sur le terrain, y compris une couverture aérienne coordonnée des convois, l'évacuation médicale et la protection des postes de contrôle et des bases par la force. »

Bamako le 30 janvier 2017, a été boycottée par la Coordination. La Coordination déplorait « un manque d'ouverture au niveau des prises de décisions et [de] la mise en œuvre ainsi que les retards pris dans l'exécution des mesures intérimaires », et « au milieu de la réunion, les représentants de la coalition de groupes armés Plateforme se sont retirés par solidarité avec [la Coordination] »¹⁹¹. Au début de 2017, et à quelques mois seulement de la fin de la période intérimaire de deux ans, beaucoup se sont demandé s'il valait encore la peine de s'accrocher à l'accord de paix ou s'il était temps de commencer à chercher d'autres options.

Sous la conduite de l'Algérie, l'équipe de médiation internationale a tenté de raviver le processus, comme elle l'avait déjà fait début 2016. Le 10 février 2017, le ministre des affaires étrangères algérien, Ramtane Lamamra, a convoqué une réunion du Comité de suivi au niveau ministériel, ce qui a donné un nouvel élan au processus. Après 18 mois sans guère de progrès dans la mise en œuvre de l'accord (mais il faut reconnaître que son calendrier était très ambitieux au vu des conditions dans lesquelles les parties ont signé l'accord)¹⁹², et quelques étapes clés ont enfin été atteintes en 2017. La première patrouille mixte Gouvernement-Coordination-Plateforme a été mise en route à Gao. Un accord sur la composition des autorités intérimaires a été conclu et, malgré une contestation initiale, elles ont été installées à Gao et Ménaka le 2 mars, à Tombouctou et Taoudéni le 20 avril, puis enfin à Kidal le 6 novembre, et des conseillers spéciaux ont été nommés auprès des représentants de l'État dans les cinq régions. La Conférence d'entente nationale, qui s'est tenue du 27 mars au 2 avril, a eu plus de succès que prévu, car les groupes armés et partis politiques d'opposition qui avaient d'abord annoncé un boycott ont fini par y participer. La conférence a débouché sur un certain nombre de recommandations appelées à éclairer la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale envisagée par l'accord. La crise a également été évitée de justesse quand le Gouvernement et les mouvements armés se sont entendus sur un

nouveau plan de route pour l'application de l'accord au-delà de la période intérimaire de deux ans prévue par celui-ci, qui s'est terminée le 20 juin 2017. Le report des élections locales et régionales à avril 2018 a également été bien reçu par les mouvements.

Mais le Gouvernement ne semble pas pour autant pas avoir renoncé à la pratique consistant à « cocher les cases » et à appliquer unilatéralement les dispositions de l'accord qu'il juge les plus importantes, au risque de faire dérailler le processus. La Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale présentée le 20 juin au Président Keïta est ainsi immédiatement rejetée par la Coordination ; ce n'est que sous la pression de la rue que le président suspendra le 18 août une réforme constitutionnelle dont le processus de paix n'était finalement pas l'enjeu principal. Le président a également promulgué le 2 octobre de nouvelles lois sur les collectivités territoriales qui représentent certainement la plus grave entorse à l'esprit et à la lettre de l'Accord de Bamako jusqu'à ce jour. Le gouvernement du Premier Ministre Abdoulaye Idrissa Maïga, qui avait été nommé le 1er avril 2017 et avait comme priorité absolue la mise en œuvre de l'accord de paix, a d'ailleurs présenté sa démission le 29 décembre 2017.

La nomination de Soumeylou Boubèye Maïga au poste de premier ministre et l'annonce par le Président Keïta de nouvelles amnisties possibles et d'un dialogue politique « inclusif » sur la situation au centre du pays interviennent alors que la situation sécuritaire continue de se détériorer dans cette région (les soldats et fonctionnaires maliens y étant davantage pris pour cible notamment dans la région de Mopti). Le Gouvernement (qui n'inclut toujours pas d'ex-rebelles) doit trouver les moyens de tenir, d'ici les élections présidentielles de juillet 2018, la promesse de rétablir la stabilité qu'avait faite le président. Dans cette perspective, la population du sud du Mali, qui représente 80 % de l'électorat, pèsera plus que celle du nord, mais l'insécurité au centre et au nord du pays risque de rendre difficile l'organisation de ces élections sur toute l'étendue du territoire et de prendre en compte dans le fichier électoral les populations réfugiées et

191 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 30 mars 2017, S/2017/271, par. 3.

192 Par exemple, selon l'accord de paix : les patrouilles mixtes auraient dû être mises en route dans les 60 jours suivant sa signature ; les critères, quotas et modalités d'intégration auraient dû être fixés dans les 90 jours ; les groupes armés auraient dû remettre la liste de leurs combattants et le Gouvernement aurait dû les intégrer dans les six mois.

déplacées.

De leur côté, les groupes armés signataires se sont de nouveau violemment affrontés durant l'été 2017, et ce en violation de l'accord de paix. La trêve qui a suivi s'est toutefois accompagnée d'un nouveau cycle de pourparlers entre les groupes armés et leurs affiliés (« Anéfis 2 »). Cette fois, la plus grande implication du gouvernement et de la communauté internationale pourrait enclencher une nouvelle dynamique positive si les engagements issus des pourparlers tiennent dans la durée et s'ils complètent et renforcent le processus de paix au niveau national. Car la mise en œuvre de l'accord dépendra aussi beaucoup de la capacité de la Coordination et de la Plateforme à régler leurs différends de fond et à collaborer de bonne foi.

Néanmoins, beaucoup d'observateurs craignent toujours que les parties — et certains de leurs représentants désignés au sein des différents mécanismes de suivi — s'intéressent plus au processus qu'à la paix proprement dite. Ils restent préoccupés de voir qu'à ce jour « le processus de paix n'a guère donné de résultats tangibles »¹⁹³, et que les parties en ont fait juste assez pour se maintenir dans le processus, mais sans s'y engager pleinement, comme le montre le fait qu'elles n'ont guère appliqué les arrangements intérimaires et qu'elles n'ont pas progressé sur les réformes institutionnelles de plus grande ampleur. Ils redoutent que n'importe quel incident majeur ne serve de prétexte pour bloquer une fois de plus un processus qui n'a pas encore atteint son point de non-retour. En particulier, les modalités et le calendrier de redéploiement de l'armée malienne (qu'elle soit reconstituée suivant les dispositions de l'accord ou pas) au nord du Mali — et notamment à Kidal — et le processus de DDR pourraient raviver les tensions, comme cela s'est vu par le passé¹⁹⁴.

Durant la deuxième moitié de 2017 la communauté internationale a multiplié la mise en place d'instruments pour encourager la mise en œuvre de l'accord, avec l'adoption par le Conseil de sécurité le 5 septembre de la résolution 2374

établissant un régime de sanctions sur le Mali, la désignation par le Comité de suivi de l'accord du Centre Carter en qualité d'Observateur indépendant chargé d'évaluer l'état de mise en œuvre de l'accord, et la mise en place d'une Commission d'enquête internationale indépendante pour le Mali. Il sera important de clarifier d'emblée les mandats respectifs des uns et des autres pour éviter les malentendus. Alors qu'aucune personne ou entité n'a encore été désignée, le régime de sanctions pourrait avoir un rôle dissuasif utile dans un premier temps ; une fois les désignations effectuées, celui-ci risquerait, au contraire, de braquer encore plus certaines parties au conflit si elles ont le sentiment de ne plus rien avoir à perdre¹⁹⁵.

L'Observateur indépendant n'aura pas la tâche facile. On a du mal à imaginer comment un tel observateur pourrait désigner des responsables mais il pourrait s'avérer un mécanisme utile pour remplacer les lourdes structures du Comité de suivi de la mise en œuvre de l'accord sur le moyen terme, surtout si le chef de file de la médiation, l'Algérie, décidait de se désengager du processus. Cependant, le rôle de l'observateur se limitera, comme son nom l'indique, à observer. Par conséquent, une pression amicale, mais soutenue de la part des pays de la région — tous membres de l'équipe de médiation internationale, mais ayant chacun de l'influence sur différentes parties, dont le Gouvernement malien — sera essentielle pour assurer que cet accord de paix, à la différence des précédents, soit finalement mis en œuvre.

Dans ce contexte, la mise en place de la force conjointe du G5 Sahel, soutenue par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2391 (2017), doit viser à appuyer un processus politique difficile plutôt qu'à lui servir de substitut. La MINUSMA, qui demeure le seul membre de l'équipe de médiation internationale à avoir une présence importante dans le nord, doit continuer à jouer un rôle politique majeur tant au niveau national qu'au niveau local. La mission devra aussi être soucieuse de préserver l'équilibre délicat qu'elle est parvenue à établir

193 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali* du 26 décembre 2017, S/2017/1105, par. 82.


194 « Kidal : Le retour de l'administration malienne avant le 20 juin compromis ? » MaliJet, 14 juin 2017, disponible à http://malijet.com/a_la_une_du_mali/188112-kidal_retour_administration_malienne_compromis.html.

195 Voir « Jean-Hervé Jezequel : Au Mali, "un régime de sanctions n'est pas la solution miracle qui va changer la situation" », Sahélien, 8 septembre 2017, disponible à <http://sahelien.com/jean-herve-jezequel-au-mali-un-regime-de-sanctions-nest-pas-la-solution-miracle-qui-va-changer-la-situation/>.

entre ses rôles de stabilisation et de bons offices, quand bien même elle serait amenée à apporter un appui opérationnel et logistique à la force conjointe du G5 Sahel¹⁹⁶. En l'absence d'autres options, la

mise en œuvre de l'accord de paix et le retour d'une présence plus légitime de l'État au nord du Mali demeurent le meilleur rempart contre le terrorisme et le retour de la violence.

196 Selon la recommandation de l'International Crisis Group, « en renforçant la composante civile de la Minusma, sa mission de bons offices, en lui conférant un rôle majeur dans les processus de réconciliation au niveau local et, enfin, en réexaminant les liens de la mission avec les autres forces sécuritaires dans le nord du Mali, le Conseil de sécurité permettrait à l'ONU de mieux se positionner pour soutenir la mise en œuvre du processus de paix et empêcher qu'il ne s'effondre. » International Crisis Group, « Lettre ouverte au Conseil de sécurité des Nations unies sur le maintien de la paix au Mali ».



L'INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue du monde entier, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).

www.ipinst.org

www.theglobalobservatory.org



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
États-Unis
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

Freyung 3
1010 Wien
Autriche
TEL +43-1-533-8881
FAX +43-1-533-881-11

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344