

Mali : la paix venue d'en bas ?

Crisis Group Briefing Afrique N°115
Dakar/Bruxelles, 14 décembre 2015

I. Synthèse

Après un été 2015 marqué par de nouveaux affrontements au Nord Mali, une détente surprenante est survenue en octobre à l'issue de pourparlers entre des responsables de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), principale coalition rebelle, et ceux de la Plateforme d'Alger, regroupement de mouvements proches de l'Etat malien. Pendant trois semaines, des négociations ont eu lieu à Anefis, théâtre de combats récents et ville-carrefour au sud-ouest de Kidal. Elles ont débouché sur des « pactes d'honneur » signés au nom des principales communautés nomades de la région. A Bamako, le pessimisme des derniers mois cède le pas à un optimisme prudent. Cette réconciliation « venue d'en bas » peut relancer l'application de l'accord de Bamako en panne depuis l'été. Il faut cependant en faire un usage habile car le processus d'Anefis comporte aussi des risques que se reconstitue au Nord un système politico-économique à l'origine de nombreuses violences.

Les rencontres d'Anefis marquent une réappropriation par une partie des acteurs locaux d'un processus de paix jusqu'alors largement impulsé par les partenaires extérieurs. Il ne faut cependant pas se méprendre sur ceux qui ont pris l'initiative: il s'agit moins de responsables communautaires « traditionnels » que de dirigeants politico-militaires et d'hommes d'affaires qui dirigent les groupes armés. Mais c'est précisément en cela que les pactes d'Anefis peuvent renforcer le processus de paix de Bamako : ils impliquent des acteurs locaux majeurs et renforcent la confiance que ces derniers placent dans un accord de paix imposé de l'extérieur. Les rencontres d'Anefis permettent d'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, autant d'enjeux délicats que les négociations d'Alger n'ont pas su ou voulu aborder.

Le processus de paix reste cependant fragile. L'attaque de l'hôtel Radisson le 20 novembre rappelle que les groupes radicaux tenus à l'écart du processus de paix demeurent une force de nuisance. Par ailleurs, il ne faut pas confondre un moment d'accalmie avec le retour d'une paix durable. La période actuelle doit servir à poser les jalons d'une application de l'accord de Bamako, non pas comme une fin en soi, mais pour permettre un changement réel de la gouvernance au Mali. En privé, la majorité des acteurs avouent pourtant avoir renoncé à cette ambition. Le risque persiste donc de voir le Mali renouer avec les formes passées de la mauvaise gouvernance et de la violence au Nord. Pour l'éviter, les parties maliennes et leurs partenaires devraient se remobiliser autour d'une application intelligente de l'accord de Bamako, une application ambitieuse qui, dans le temps, permettrait de « démilitariser » l'économie et la

politique dans le septentrion malien. Pour cela, plusieurs mesures devraient être prises :

- ❑ le Mali et ses principaux partenaires, réunis dans l'équipe de médiation élargie, devraient soutenir des initiatives locales, comme les rencontres intercommunautaires, afin d'élargir le processus d'Anefis au-delà des seules élites politico-militaires ; en parallèle elles devraient ménager un droit de poursuite légal des grands criminels, en particulier ceux impliqués dans les trafics de drogue et d'armes, fussent-ils acteurs de ce processus.
- ❑ Les mêmes acteurs doivent faire du processus de démobilisation, désarmement, réintégration (DDR) leur priorité. Pour cela, les parties maliennes doivent se conformer au texte de l'accord de Bamako, notamment sur les mécanismes relatifs à la période intérimaire, et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) doit se concentrer sur la préparation, logistique comme politique, du processus.
- ❑ A Bamako, l'équipe de médiation internationale et les parties maliennes doivent clarifier les rôles de chacun dans la mise en application et le suivi de l'accord de paix. Ils devraient également relancer la discussion sur la formation d'un gouvernement d'union nationale afin de renforcer le processus de paix et faciliter l'application de l'accord.
- ❑ Cette période d'accalmie doit enfin être mise à profit pour rompre avec les modes de gestion hérités du passé : les projets de développement au Nord doivent s'accompagner de mécanismes concrets de contrôle et de lutte contre la corruption qui garantiront que les investissements ne profitent pas aux seules élites mais se font au plus près des populations. De son côté, l'État doit rompre avec la politique de division des communautés qui nourrit la « militarisation » du Nord et fragilise la sécurité de l'Etat malien.

II. Un été agité : les combats malgré l'accord de paix

La signature de l'accord de paix de Bamako en juin 2015 n'a pas suffi à mettre un terme aux affrontements entre groupes politico-militaires, ni aux attaques visant les forces de sécurité maliennes et internationales.¹ Les accrochages entre groupes armés ont été continus pendant les négociations d'Alger entamées en septembre 2014. Sans surprise, ils se sont poursuivis après le 20 juin. Comme le prévoyait Crisis Group dans son dernier rapport, la signature d'une paix imposée aux parties maliennes par l'équipe de médiation internationale n'a pas permis de garantir l'arrêt des combats.² Pendant l'été, les conflits armés entre la CMA et la Plateforme menacent même de faire éclater l'accord fraîchement signé quelques semaines auparavant.

¹ Pour rappel, l'accord de paix de Bamako est signé en deux temps le 15 mai par le gouvernement et la Plateforme et le 20 juin 2015 par la CMA. Ces signatures se font à l'issue de négociations menées à Alger avec l'aide d'une équipe de médiation internationale conduite par l'Algérie.

² Rapport Afrique de Crisis Group N°226, *Mali : la paix à marche forcée ?*, 22 mai 2015.

A Alger, les dirigeants de la CMA ont toujours refusé de s'asseoir avec ceux de la Plateforme.³ Ils signent certes le même accord de paix mais lors de cérémonies distinctes organisées les 15 mai et 20 juin 2015. Malgré l'accord, les accrochages reprennent dès juillet. Alors que le comité de suivi de l'Accord (CSA) peine à se mettre en place,⁴ les chefs militaires des mouvements négocient le même mois un nouveau cessez-le-feu local délimitant un partage des zones autour de l'Ad-Takelout.⁵ Tout se fait largement en dehors de la Commission technique mixte de sécurité (CTMS) réunie à Bamako début août. Le besoin de relancer un dialogue politique se faisant sentir avec la montée des tensions entre groupes, des démarches sont finalement entreprises via les autorités du Niger pour réunir à Niamey les principaux dirigeants politico-militaires du Nord.⁶ A Bamako, certains s'agacent d'une initiative parallèle sortant du cadre de l'accord.⁷ La reprise des combats le 15 août à Anefis interrompt cette initiative.

Les accrochages autour de Touzik, un campement dans l'Ad-Takelout, puis la capture par surprise de la ville d'Anefis, carrefour convoité sur les routes commerciales entre l'Algérie et le Mali, par les troupes de la Plateforme,⁸ constituent une violation du cessez-le-feu trop flagrante que pour être ignorée des acteurs internationaux. Ces derniers s'inquiètent depuis le mois de juillet des mouvements de troupes de la Plateforme qui se rapprochent de Kidal et pourraient présager une offensive similaire à celle de mai 2014. Le 17 août, la Mission des Nations unies pour la stabilisation du Mali (Minusma) établit une zone de sécurité de 20km autour de la

³ La CMA comprend les principaux groupes en rébellion armée contre l'Etat malien : le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), le Haut Conseil de l'unité de l'Azawad (HCUA) et une branche du Mouvement arabe de l'Azawad (MAA-CMA). Pour sa part, la Plateforme représente des intérêts et des groupes opposés au projet d'un Nord Mali indépendant. Elle comprend le Groupe d'autodéfense touareg Imrad et alliés (Gatia), la principale fraction de la Coordination des mouvements et forces patriotiques de résistance (CMFPR-1) et une autre fraction du MAA (MAA-Plateforme). Sans jamais constituer un bloc mono-ethnique, chaque mouvement recrute de manière privilégiée dans une ou plusieurs communautés du Nord. Les appartenances à l'une ou l'autre des coalitions reflètent alors des clivages anciens mais aussi parfois des tensions apparues plus récemment entre communautés. Alors que les dirigeants des deux coalitions se connaissent très bien et sont unis par des liens de famille, le fossé entre les deux coalitions est resté grand pendant les négociations d'Alger. La CMA a constamment qualifié la Plateforme de « milices gouvernementales », contestant par là même leur légitimité à incarner une partie à part entière. Voir Briefing Afrique de Crisis Group N°104, *Mali: dernière chance à Alger*, 18 Novembre 2014.

⁴ Composé de représentants des parties maliennes et de l'équipe de médiation internationale élargie, placé sous la présidence de l'Algérie, le CSA est en charge « d'assurer le suivi, le contrôle, la supervision et la coordination de l'application effective par les Parties de toutes les dispositions de l'Accord ». Il doit en particulier « élaborer un chronogramme détaillé de mise en œuvre » dont il veille au respect. D'après l'article 60 de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, 20 juin 2015.

⁵ Un cours d'eau coulant d'est en ouest situé à peine à une vingtaine de kilomètres au sud de Kidal.

⁶ Selon certaines sources, les pays impliqués dans l'équipe de médiation à Bamako ne voyaient pas d'un bon œil l'ouverture d'un nouveau processus en dehors du Mali. D'autres sources évoquent des méfiances entre les dirigeants de la CMA et les intermédiaires qui depuis Niamey préparaient ces rencontres, en particulier un ancien gouverneur de la région de Kidal jugé trop proche du Gatia. Entretiens de Crisis Group, membre du Gatia et officiers de sécurité, Bamako et Gao, octobre 2015.

⁷ Entretiens de Crisis Group, diplomates, membre de la Minusma et responsable du Gatia, Bamako, octobre 2015.

⁸ Les deux camps s'accusent mutuellement d'avoir repris les armes en partie pour saboter la réunion qui devait se tenir à Niamey le même jour mais que des contraintes logistiques avaient reportée au 18. Entretien de Crisis Group, membres du Gatia et de la CMA, Bamako, octobre 2015.

ville de Kidal.⁹ Son action est relayée sur le plan politique par l'équipe de médiation élargie qui obtient que les troupes de la Plateforme se retirent de la ville d'Anefis. De son côté, le président Ibrahim Boubacar Keita (IBK), sollicité par l'équipe de médiation, prend une position claire en demandant à la Plateforme de se retirer d'Anefis.¹⁰ La situation est provisoirement désamorcée.

Les combats reprendront cependant au mois de septembre alors que les dernières troupes de la Plateforme ayant évacué Anefis se déplacent plus au Nord. La CMA qui suspecte une offensive sur In-Khalil, lieu d'un important contentieux entre les deux groupes, lance une offensive contre les troupes de la Plateforme à In-Afarak, près de la frontière algérienne, le 17 septembre.¹¹ Alors que la situation menace à nouveau d'exploser, une série de rencontres entre les principaux dirigeants politico-militaires des mouvements armés à Anefis calme progressivement la situation.¹² Elles sont facilitées par de discrètes rencontres organisées à Bamako, aidées par la Minusma en présence des ambassadeurs de France et d'Algérie mais aussi via d'autres membres influents de la communauté tamasheq de la capitale malienne.¹³ Initiative des principaux acteurs politico-militaires, encouragée par la médiation internationale en manque de solution, le processus d'Anefis est lancé et contribue à changer la donne en quelques semaines.

III. Les pactes d'Anefis, tournant de la crise au Nord Mali?

Les discussions d'Anefis ont débuté dans l'incertitude et les méfiances réciproques.¹⁴ La tension s'est relâchée à mesure que les dirigeants trouvaient des points d'entente et que la rencontre suscitait une vague d'espoir inattendue auprès des communautés concernées. Elle s'est étalée sur vingt jours en prenant progressivement de l'ampleur. Le 16 octobre, après trois semaines d'échanges, une déclaration finale ainsi que des mini-pactes bilatéraux ont couronné le processus. Ces rencontres avaient pour vocation première de régler des différends importants entre élites politico-militaires relatifs au partage des positions de pouvoir et au contrôle de flux écono-

⁹ « La MINUSMA met en place une zone de sécurité autour de la ville de Kidal », 17 août 2015, minusma.unmissions.org.

¹⁰ Les membres de l'équipe de médiation élargie ont sollicité de manière conjointe ou séparée des audiences auprès du président Ibrahim Boubacar Keita (IBK). Entretien de Crisis Group, diplomate membre de la médiation internationale, Bamako, octobre 2015.

¹¹ Pour l'explication de ce contentieux voir prochaine section page 7.

¹² Annonce faite par le secrétaire général du Gatia le 27 septembre et confirmé à Crisis Group par un responsable du MNLA par échange de courriels.

¹³ Une première réunion a lieu à Anefis le 21 septembre entre des responsables des communautés iforas et lemhar du Tilemsi. Elle est ensuite relayée et élargie à d'autres communautés par des rencontres à Bamako notamment au siège de la Minusma le 23 septembre. La situation est encore tendue alors que circulent sur les réseaux sociaux des messages durs, émis par des responsables de la communauté imrad à l'encontre des iforas, accusés de vouloir préserver leurs anciens privilèges. Les rencontres d'Anefis débutent le 27 septembre, peu après la fête de la Tabaski (24 septembre). Entretiens de Crisis Group, dirigeant du Gatia et sympathisant de la CMA, Bamako, octobre 2015 et « Les dessous d'une réconciliation », *Jeune Afrique*, 27 octobre 2015.

¹⁴ Au départ, deux camps en armes campaient sur leurs positions de part et d'autres de la ville d'Anefis séparées par une mince zone neutre. Entretien de Crisis Group, participant aux rencontres d'Anefis, Bamako, octobre 2015.

miques. Cependant, leur portée va bien au-delà. En remettant au centre des discussions des sujets sensibles mis de côté pendant les négociations d'Alger, les rencontres d'Anefis peuvent inaugurer une phase positive pour l'avenir du Mali. Le processus reste cependant fragile, marqué par des non-dits et des absences notables.

A. *Entre « Paix des hommes forts » et engagement des communautés*

Les raisons qui ont motivé les rencontres d'Anefis sont multiples. Les acteurs internationaux, inquiets d'une situation mettant l'accord de Bamako en péril, ont encouragé ces rencontres et ont même contribué à dénouer certaines tensions au cours des discussions.¹⁵ Cependant, il ne faut pas exagérer leur rôle : la communauté internationale a été pour l'essentiel tenue à l'écart des rencontres. De son côté, le gouvernement malien a envoyé une délégation de trois ministres pour marquer le parrainage des rencontres mais ces derniers, après avoir posé sur des images largement circulées pour témoigner du soutien de l'Etat, se sont éclipsés après le premier jour. Les vrais initiateurs et acteurs de la rencontre restent les dirigeants politico-militaires des mouvements armés au Nord.

Après s'être longtemps affrontés les uns aux autres, ils cherchent aujourd'hui à s'entendre. Ce revirement est sans doute lié au fait qu'aucun vainqueur ne se dégage après des mois d'accrochages alors même que les combats menacent de déchirer toujours plus les communautés.¹⁶ La paix signée à Bamako offre de nouvelles perspectives mais il importe pour ces dirigeants de s'entendre pour y négocier leur place respective. Anefis est également motivé par la volonté des principaux trafiquants¹⁷ de mettre un terme à des querelles coûteuses pour restaurer une forme de contrôle sur les territoires disputés.¹⁸ En ce sens, il ne faut pas se méprendre sur cette phase de paix venue d'« en bas » : si des chefs de tribus et des responsables religieux étaient bien présents à Anefis, ce sont surtout les hommes forts des mouvements armés, les dirigeants politico-militaires et les puissants hommes d'affaires, qui ont animé les discussions et signé ces pactes.¹⁹

Après des années d'instabilité, ces dirigeants négocient leur destin individuel dans le Mali redessiné par l'accord de Bamako. Ils cherchent à organiser à travers Anefis une répartition des postes d'influence et le contrôle des flux commerciaux.

¹⁵ Entretien de Crisis Group, responsable politique de la Minusma, Dakar, novembre 2015.

¹⁶ Les bases combattantes des mouvements témoignaient ainsi d'une certaine fatigue surtout après les combats d'Anefis et d'In-Khalil qui ont opposé des individus unis par des liens familiaux ou claniques forts. Entretien de Crisis Group, membre du Gatia, Bamako, octobre 2015.

¹⁷ Le Nord est le centre d'importants trafics portant sur des biens à la fois licites et illicites. La circulation de la drogue, cocaïne et haschich principalement, constitue l'un de ces secteurs, de loin le plus lucratif mais aussi celui qui génère une grande violence associée au contrôle des axes, des territoires et des cargaisons. The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Illicit Trafficking and Instability in Mali*, Research paper, janvier 2014.

¹⁸ Pour certaines sources, il s'agit même de la motivation principale de ces accords. Cela est tout à fait possible, mais dans le même temps, Anefis a débordé de son cadre et échappé à ses initiateurs et sa portée dépasse le seul cadre des compétitions d'ordre économique pour impliquer aussi les relations de pouvoir entre communautés et grands responsables du Nord.

¹⁹ Si les flux économiques se nourrissent d'une forme de faiblesse et d'un manque de capacité de régulation des acteurs étatiques, ils s'accommodent par contre beaucoup moins bien d'une situation d'insécurité de chaos et d'affrontements ouverts. Cela a été le cas au Nord du Mali ces derniers mois alors qu'aucun camp n'apparaissait en mesure de sortir vainqueur des affrontements, du moins pas de manière décisive et durable.

Cela ne signifie pas qu'Anefis n'est qu'une histoire de drogue. Cela reflète plutôt le fait qu'aucune entreprise politico-militaire au Nord ne peut se jouer sans une forme d'accès aux canaux d'enrichissement.²⁰ De même, le leadership politique au Nord peut difficilement s'exercer sans un accès, direct ou indirect, à ces mêmes réseaux qui permettent redistribution aux clients et entretien d'un appareil armé.²¹ Comme le résume un interlocuteur, « si tu ne prends pas la drogue, c'est elle qui finit par te tuer ».²²

Les organisateurs de la rencontre d'Anefis ne s'expriment cependant pas seulement en leur nom propre mais également en celui des communautés qu'ils prétendent représenter. Sans ces communautés, ils n'auraient effectivement ni la même influence ni la même richesse.²³ Ils jouent à Anefis leur capacité à représenter des communautés et à y défendre leur vision des intérêts communautaires. Il est difficile d'apprécier le degré de soutien qu'apportent les communautés du Nord à des responsables parfois controversés.²⁴ Les discussions d'Anefis suscitent cependant un espoir réel parmi des populations fatiguées par la crise et jusque-là peu convaincues par l'accord de Bamako. Au final, les rencontres d'Anefis sont à la fois une affaire d'individus, de mouvements armés et de communautés.²⁵

Animée au départ par les dirigeants qui contrôlent les groupes armés les plus importants et se disputent le contrôle des réseaux de trafic les plus lucratifs, la rencontre s'est progressivement étendue à d'autres personnalités et a impliqué un nombre croissant de représentants des communautés locales.²⁶ Certains n'ont participé qu'en

²⁰ Ces réseaux ont d'ailleurs été profondément affectés par la crise de 2012 et l'intervention de 2013. Il s'adapte constamment aux nouvelles données et les alliances entre acteurs se recomposent en permanence.

²¹ Les accords d'Anefis peuvent d'ailleurs se placer dans un contexte régional beaucoup plus large que le Nord Mali. Ils ne sont peut-être pas sans lien avec une série de pactes locaux, eux aussi à base communautaire, « signés » par de grands trafiquants sahariens au Sud libyen et au Nord du Niger depuis près d'un an. Ces pactes pourraient signaler un vaste mouvement de recomposition des réseaux de trafic pour les adapter à la situation nouvelle qui prévaut dans la zone et notamment à la présence de forces internationales. Entretien de Crisis Group, spécialiste de la lutte contre les réseaux criminels transnationaux, Dakar, octobre 2015.

²² Entretien de Crisis group, secrétaire général d'un mouvement armé, octobre 2015.

²³ Cela ne signifie pas qu'ils sont considérés de manière unanime comme les leaders légitimes de ces communautés. De fait aucun des grands leaders qui jouent les premiers rôles à Anefis ne sont considérés comme des « chefs traditionnels ». Ce sont des entrepreneurs politico-militaires qui ont acquis une influence et des ressources leur permettant de revendiquer une influence sur les communautés. Inversement, la base de leur influence est souvent liée à leur capacité de pouvoir parler au nom de ces communautés.

²⁴ Il y a eu peu de déclaration publique ouvertement hostile à l'initiative d'Anefis. Cependant celle-ci déçoit une partie des militants qui soutiennent la cause d'un Azawad indépendant ou ceux qui en appellent à l'instauration de la Charia au Nord du Mali. Ainsi, sur les réseaux sociaux, de jeunes militants favorables à l'Azawad voient parfois dans Anefis l'action de dirigeants qui sacrifient, selon eux, la cause autonomiste sur l'autel d'intérêts personnels. Ils restent, semble-t-il, minoritaires. Par ailleurs, une déclaration audio d'Iyad ag Ghali a également circulé, via les réseaux sociaux à partir du 19 octobre, soit trois jours après la déclaration d'Anefis, dans laquelle celui-ci critique les « mouvements laïques et défaitistes qui refusent la charia et le jihad ». Source et traduction Minusma.

²⁵ Pour une analyse des relations entre appartenance tribale, activité trafiquante et rapport à l'État, voir l'article de Judith Scheele, « Tribus, États et fraude : la région transfrontalière algéro-malienne », *Études rurales*, n.184, 2009.

²⁶ Selon les responsables de la Plateforme, l'ambition de ces rencontres était au départ de réunir les principaux dirigeants politico-militaires du Nord pour discuter non seulement des querelles personnelles qui les opposent mais aussi des tensions entre les communautés auxquelles ils appartiennent. Entretien de Crisis group, responsable du Gatia, Bamako, octobre 2015. Le mouvement s'est étendu

tant qu'observateurs, d'autres ont joué des coudes pour être impliqués plus directement dans les discussions.²⁷ Même si la participation s'est élargie, les rencontres d'Anefis sont loin d'avoir associé l'ensemble des communautés du Nord et certaines absences restent notables. Ainsi, à l'inverse du Pacte de Bourem signé en 1995, les populations sédentaires n'ont pas été impliquées dans les échanges en dehors d'individus venus à titre de grands témoins.²⁸ Par ailleurs, les communautés tamasheq de la région de Tombouctou n'ont pas fait le déplacement. Les Arabes kunta et bérabiches des régions du Nord étaient présents mais moins directement impliqués que les Arabes lehmar et mehdouf.²⁹

B. *Décrypter Anefis: pactes d'honneur et arrangements secrets*

Les rencontres se sont soldées par la signature de plusieurs « mini-pactes » intercommunautaires, de quelques lignes chacun en français ou en arabe, dont les plus attendus étaient sans doute ceux entre imrad et iforas d'une part et Arabes lehmar et idnan d'autre part.³⁰ Un communiqué conjoint publié le 14 octobre puis une déclaration finale signée le 16 octobre, par Alghabas ag Intalla et Hanoune Ould Ali, ont parachevé les rencontres.³¹ Ce document de deux pages est centré sur huit points dont les plus notables sont « la cessation stricte et définitive de toute forme d'hostilités », la mise en place d'une commission militaire pour assurer le suivi des arrangements sécuritaires et la libre circulation des personnes et de leurs biens. Il annonce également le règlement d'une série de problèmes intercommunautaires sans les détailler, et appelle la communauté internationale et l'Etat malien à soutenir le processus d'Anefis.

à mesure qu'il gagnait en succès. Au final, ce serait près d'un millier de personnes issues de l'ensemble des régions du Nord qui auraient assisté ou participé à ces rencontres. Communiqué conjoint de la CMA et de la Plateforme, Anefis, 14 octobre 2015 et entretien de Crisis Group, participant de retour d'Anefis, Gao, octobre 2015.

²⁷ Des groupes d'autodéfense de la Plateforme, issus des populations sédentaires de Gao avaient ainsi des représentants à titre d'observateur. Par ailleurs, après de combats meurtriers opposant des daosak et des imrad, des discussions spécifiques ont eu lieu entre des représentants des deux communautés et ont débouché sur la signature d'un mini-pacte. Des sources diplomatiques estiment que les daosak ont délibérément provoqué ces tensions pour intégrer les discussions. Entretien de Crisis Group, diplomate, Bamako octobre 2015.

²⁸ Le Pacte de Bourem a été signé en 1995 par des représentants des populations sédentaires et nomades des régions Gao et Kidal. Il visait à mettre un terme aux violences intercommunautaires qui avaient repris au Mali malgré la signature du pacte national en 1992. Fruit d'initiatives locales, il a constitué la matrice pour d'autres rencontres similaires ayant permis de relancer le processus de réconciliation au nord du Mali dans la seconde moitié des années 1990. Les rencontres d'Anefis de 2015 s'inspirent en partie de celles de Bourem mais elles n'ont pas inclus les populations sédentaires aussi étroitement. Par ailleurs, les responsables politico-militaires et affairistes ont joué à Anefis un rôle plus central que les notables et chefs traditionnels. Voir aussi le briefing Afrique de Crisis Group N°104, « Mali : dernière chance à Alger », 18 novembre 2014, p. 9.

²⁹ Entretien de Crisis Group, membres des communautés kunta et bérabiches, Bamako, octobre 2015.

³⁰ Des mini-pactes ont été signés entre Arabes du Tilemsi et idnan, ainsi qu'entre imrad et daosak, et entre différentes fractions arabes du Tilemsi.

³¹ Alghabas ag Intalla, frère de l'actuel Amenokal (chef) des iforas, est secrétaire général du HCUA. Hanoune Ould Ali est un homme d'affaires de la région de Gao, membre de la Plateforme et président de l'aile politique arabe-lemhar, une communauté bien représentée dans les activités commerciales transfrontalières. Entretien avec des membres de la communauté lehmar, Bamako, Gao et Paris, 2014 et 2015.

Les documents d'Anefis sont en réalité des textes hybrides, à la fois pactes d'honneur se réclamant de l'histoire locale et des « valeurs tribales », et d'autre part, actes diplomatiques conventionnels manifestant la recherche d'une forme de visibilité et de soutien des partenaires internationaux et de l'État malien. Les textes sont courts et restent volontairement vagues sur les dispositions prises pour assurer la réconciliation et le fonctionnement de mécanismes de suivi. Il existe par contre une série d'arrangements secrets dont le contenu fait l'objet de toutes les spéculations. On prête en effet aux protagonistes toute une série de conciliabules discrets, durant lesquels, des dispositions plus ou moins concrètes sur le partage des positions de pouvoir ont été décidées. Derrière des textes sommaires, les rencontres d'Anefis auraient ainsi permis d'entamer des discussions essentielles sur les enjeux au cœur du rétablissement d'une forme de stabilité au Nord.

Dans une certaine mesure, Anefis marque une réappropriation du processus de dialogue et de négociation par une partie des acteurs du Nord. Comme l'ont souligné les précédents rapports de Crisis Group, la crise qui affecte le Mali n'est pas celle d'un « Nord homogène » en rébellion unanime contre un « sud tyrannique ». Les sociétés du Nord sont traversées par une série de clivages et de rivalités d'ordre politico-affairistes. La question du partage des responsabilités politiques entre dirigeants qui se posent en représentants des grandes communautés du nord constitue une question épineuse. Le traitement problématique de cette question a généré bien des violences dans le passé.³² Autant de sujets qui ont été largement esquivés dans le document final de Bamako dont accouchent les négociations d'Alger. « Il y a des sujets qu'on ne pouvait concevoir de traiter à Alger ». ³³ On en a certes parlé abondamment en coulisses mais personne n'a trouvé les moyens d'inclure ces questions centrales dans l'accord final. Ces sujets ont précisément été au cœur des discussions d'Anefis.

Le partage des responsabilités politiques locales a fait l'objet de discussions à Anefis même si on en ignore le détail.³⁴ Elles ont sans doute porté sur la constitution de listes de consensus en prévision des prochaines élections locales et régionales.³⁵ Dans le cadre de la régionalisation poussée voulue par l'accord de Bamako, ces élections vont en effet prendre une dimension nouvelle et aiguïser les appétits. Toutes les questions de partage ne sont certainement pas réglées par Anefis mais les premiers jalons d'une répartition des postes entre représentants des différentes communautés dans la région de Kidal et, dans une moindre mesure, dans celle de Ménaka ont été posés. D'autres forums similaires à celui d'Anefis sont d'ailleurs prévus dans les semaines à venir dans de nombreuses localités des cinq régions du Nord.³⁶ Nul doute que ces réunions seront l'occasion en coulisses de négocier la constitution de

³² Pour une description et une analyse de ces violences voir Baz Lecocq, *Disputed Desert: Decolonisation, Competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali* (2010), chapitre 6. Voir aussi le rapport Afrique N°189, *Mali : éviter l'escalade*, 18 juil. 2012, p. 28-30.

³³ Entretien Crisis Group, diplomate ayant participé aux négociations d'Alger, Bamako, octobre 2015.

³⁴ Entretiens de Crisis Group, participants aux rencontres d'Anefis ou conseillers de personnes impliquées dans ces rencontres, Gao et Bamako, octobre 2015.

³⁵ Entretien de Crisis Group, responsable d'un mouvement politico-militaire, Bamako, octobre 2015.

³⁶ Elles sont cinq si l'on tient compte, comme le font les mouvements de la Plateforme et de la CMA, de la loi de décembre 2011 portant création des régions de Taoudéni et Ménaka en plus de celles de Kidal, Gao et Tombouctou.

« listes de consensus » permettant un partage précaire mais pacifique des postes de pouvoir au Nord.³⁷

L'un des principaux points d'achoppement lors des discussions d'Anefis a porté sur la restitution des biens pris à certaines familles arabes dans la localité d'In-Khalil, grand centre du trafic entre l'Algérie et le Mali, lorsque celle-ci fut prise et occupée en février 2013 par des rivaux issus principalement des communautés idnan appuyés, délibérément ou non, par l'opération française Serval.³⁸ Cette affaire empoisonne les relations entre plusieurs groupes armés depuis plus de deux ans et a fait l'objet d'un premier accord discrètement négocié à Nouakchott en août 2013 alors que le Mali était encore occupé à élire son président.³⁹ Cet accord n'a cependant pas été appliqué. A Anefis, la restauration du libre accès des personnes et des biens dans l'ensemble des territoires a été décidée. Sous ce vocable pudique, il est en partie question de trafics de toute sorte. Des réparations portant sur des milliards de francs CFA sont également en discussion même si elles ne sont pas mentionnées dans le texte même des pactes d'Anefis.

Loin de constituer un règlement durable et définitif de ces questions, les pactes d'Anefis, s'ils confirment leur portée, amorcent une nouvelle période dans le règlement de la crise malienne. L'arrêt des combats entre CMA et Plateforme le prouve. A Bamako, le CSA a pu tenir fin septembre puis fin octobre une série de réunions productives, au cours desquelles par exemple des sites de cantonnement ont été identifiés et des documents relatifs au développement du Nord présentés. Les pactes d'Anefis ont également permis aux parties maliennes de présenter à point nommé un front uni rassurant lors de la conférence de Paris du 22 octobre, étape importante dans la mobilisation des fonds destinés à financer le développement du pays et, en particulier, la mise en œuvre de l'accord de Bamako.⁴⁰

Les doutes subsistent néanmoins sur le contenu secret des négociations, sur la capacité des signataires à s'entendre dans la durée sur le partage des positions de

³⁷ Les instigateurs principaux de ces forums restent les membres influents des mouvements armés. Cependant, après Anefis, il semble que d'autres acteurs, comme les notables locaux ou les chefs de fraction nomades se mobilisent pour participer à leur organisation. L'Amenokal (ou chef traditionnel) des iforas, qui a joué un rôle très secondaire à Anefis, pourrait ainsi participer plus activement à d'autres forums intercommunautaires et à des rencontres de sensibilisation dans l'Adrar des iforas (un massif montagneux dans la région de Kidal). A Gao, un forum intercommunautaire s'est également tenu à partir du 9 novembre, cette fois sous l'auspice du ministère de la Réconciliation nationale. Entretien de Crisis Group, touareg iforas, Bamako, octobre 2015.

³⁸ En février 2013, l'opération militaire Serval a bombardé des groupes de combattants arabes, identifiés comme des membres de groupes terroristes, permettant ainsi aux combattants du MNLA (parmi lesquels se trouvent des combattants idnan) de s'emparer de biens que de nombreux trafiquants arabes des régions de Tombouctou et de Gao avaient amenés à In-Khalil pour les sécuriser après le déclenchement de l'intervention armée française. Entretiens de Crisis Group, membre des communautés arabes du Nord Mali, Gao, août 2014 et Bamako juin 2015. « Mali: ce que l'on sait des affrontements entre Touaregs et groupes armés à Il Khalil », Radio France internationale (RFI), 23 février 2013.

³⁹ Cet accord, dont les termes exacts sont restés secrets, implique le remboursement des biens perdus ou volés aux commerçants arabes lésés dans l'attaque d'In-Khalil. Le montant, dont l'évaluation précise change selon les interlocuteurs, serait de plusieurs milliards de Francs CFA (l'équivalent de plusieurs millions de dollars). Entretien de Crisis Group, membre de la communauté arabe du Mali, juin 2015.

⁴⁰ Cette conférence, organisée conjointement par la France et le Mali à Paris, réunissait les partenaires du Mali, impliqués dans la reconstruction du pays. Elle se tient dans la lignée de la conférence des donateurs de Bruxelles organisée en mai 2013.

pouvoir comme sur le contrôle des flux commerciaux. D'autres doutent de leur capacité à contenter et à contenir leur base par ce processus.

IV. Pour consolider un processus encore fragile

En quelques semaines, des pactes signés sur des bases explicitement communautaires ont créé un climat favorable à l'application nouvelle de l'accord de Bamako qui, jusque-là, ne se présentait pas sous les meilleurs auspices. Il serait cependant prématuré de penser que la paix est enfin sur de bons rails. Le compromis d'Anefis reste fragile, favorise des élites à la réputation sulfureuse et menace de rétablir au nord le système politique nocif mis en place sous la présidence d'Amadou Toumani Touré (2002-2012).⁴¹ Il ouvre néanmoins de nouvelles perspectives pour le Nord du Mali si l'Etat et ses partenaires saisissent l'opportunité. L'initiative d'Anefis ne doit pas servir à renouer avec les formes passées de la mauvaise gouvernance au Nord mais constituer la base d'une application intelligente de l'accord de Bamako afin de permettre une « démilitarisation » progressive de l'économie et de la politique dans le septentrion malien.

A. Soutenir la construction d'une paix par le bas

Les négociations d'Alger ont accouché d'une paix produite « par le haut ».⁴² Les rencontres d'Anefis signalent une phase de réappropriation par les acteurs locaux qui, pour l'instant, favorise les principales élites politico-militaires et affairistes. Mais le mouvement s'élargit et dans le sillage d'Anefis, d'autres réunions intercommunautaires se tiennent actuellement dans les régions de Kidal, Ménaka et Tombouctou.⁴³ Elles élargissent le processus à d'autres lieux et d'autres acteurs. Le gouvernement du Mali et ses principaux partenaires devraient soutenir ce mouvement sans reprendre l'initiative auprès des acteurs locaux et sans injecter des investissements financiers massifs. Après tout, Anefis s'est largement fait sans les ressources des partenaires extérieurs.

Les signataires des pactes d'Anefis invitent le gouvernement et la communauté internationale à valider leur initiative lors d'une cérémonie organisée à Kidal avant la fin de l'année. Cette cérémonie doit être soutenue mais il faut clairement faire comprendre aux principaux protagonistes de l'économie criminelle que leur rôle actuel dans la construction de la paix ne leur garantit pas l'impunité demain : Dans les années à venir, il faudra encourager ces acteurs à démilitariser et/ou à décriminaliser.

⁴¹ Pour une analyse de la situation au Nord sous le président Touré voir le rapport Afrique N°189, *Mali : éviter l'escalade*, 18 juillet 2012, notamment p. 6-7.

⁴² Le processus est resté élitiste parce qu'il a placé au centre du jeu les responsables politico-militaires et écarté le principe d'inclusivité pourtant voulu par l'accord de Ouagadougou en juin 2013. Ensuite la signature a largement été imposée par l'équipe de médiation internationale au terme d'un bras de fer diplomatique n'ayant pas aidé à créer la confiance dans l'accord.

⁴³ A la suite d'Anefis d'autres forums de discussion intercommunautaires se tiennent ou vont se tenir fin 2015 : à Abiyou (cercle de Tin Essako, région de Kidal), à Inwelane (commune de Talataye, région de Gao), à Tin Fatimata (région de Ménaka), à Ras el Ma et Nebket-elelele dans la région de Tombouctou, à Gao même, etc. Ces initiatives signalent un élargissement du processus même si des tensions apparaissent inévitablement entre les acteurs, y compris gouvernementaux, qui tentent de prendre le contrôle de ces différentes initiatives.

naliser leurs activités. Comme le déclare un participant des rencontres d'Anefis, « il faut préserver un droit de poursuite légal des grands criminels, fussent-ils acteurs de ce processus ». ⁴⁴

Certains diplomates hésitent encore à valider un processus qui implique, à leurs yeux, des personnages sulfureux. ⁴⁵ Il est cependant tard pour exprimer ces scrupules alors que l'ensemble du processus d'Alger a contribué à légitimer le rôle de responsables dont l'influence est indéniable sur le terrain. Par ailleurs, les puissances extérieures, en soutenant certains mouvements politico-militaires contre d'autres, ont, elles aussi, leur part de responsabilité dans la violence associée au contrôle des trafics. Réduire cette violence armée par un cessez-le-feu est un premier pas essentiel au Mali où elle a pris des proportions inquiétantes. Anefis offre un cadre non pour lutter contre le trafic mais pour réduire la violence qui lui est associée. Il faut en profiter et considérer qu'il offre un répit utile pour que demain des politiques de lutte plus larges contre le trafic et les blanchiments prennent le relais, au-delà d'ailleurs du seul Mali.

La dynamique engagée à Anefis suscite une autre inquiétude à Bamako. Certains diplomates craignent en effet que l'accord de Bamako ne soit débordé par les initiatives locales. Il faut certes rétablir une forme de cohérence en liant les deux processus essentiellement par des actions symboliques. Cependant, l'objectif n'est pas de canaliser les initiatives locales pour les faire rentrer dans le cadre de l'accord. Lier les deux processus ne consiste pas à faire en sorte que les élites, principales bénéficiaires du partage des postes qui s'annonce, descendent dans l'arène locale pour expliquer à des communautés passives en quoi consiste des accords largement négociés sans elles. La phase qui s'amorce est avant tout un moment de mise à plat et de réconciliation autour des conflits locaux que l'accord d'Alger n'a pas pris en compte. Elle est aussi un moment de réappropriation lors duquel les populations vont exprimer leurs priorités et donc recentrer l'accord de paix sur l'essentiel, à savoir la production des services au plus près des populations.

Enfin, il faut que l'ensemble des acteurs s'interroge sur les moyens de pérenniser la phase d'accalmie relative ouverte après Anefis. L'Etat malien pourrait être tenté de renouer avec une vieille tradition politique au Mali, celle qui vise à gérer les problèmes posés par la gestion du Nord (irrédentisme, violences liées aux trafics, etc.) par la cooptation de ses élites politico-militaires. Cette politique a souvent permis de ramener une stabilité de court terme mais jamais sur une base durable. Au nord, les rivalités entre élites et leur contestation par de nouvelles générations ou segments communautaires rendent les politiques d'assimilation réciproque des élites assez incertaines dans le long terme. Dans ce contexte, les rencontres d'Anefis risquent de ne déboucher que sur une stabilisation de court terme.

La politique de régionalisation voulue par l'accord de Bamako offre néanmoins des outils pour démilitariser l'arène politique locale et pacifier la question du renou-

⁴⁴ Entretien de Crisis Group, participant au processus d'Anefis, Bamako, octobre 2015.

⁴⁵ Il faut cependant noter qu'aucun des signataires des pactes d'Anefis ne fait l'objet de poursuites judiciaires en cours. Des mandats d'arrêts contre certains des signataires ont été levés au cours du processus de négociations, notamment en octobre 2013, peu avant les élections législatives, et, plus récemment, en juin 2015, après la signature de l'accord de Bamako. Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation au Mali, S/2015/732, 22 septembre 2015, p. 1 et entretien de Crisis Group, magistrat malien, Bamako, octobre 2015.

vèlement de l'élite.⁴⁶ L'ensemble des parties concernées doit cependant négocier habilement la mise en application de l'accord et bien comprendre qu'il ne constitue pas une fin en soi mais un outil au service d'une politique devant mieux équilibrer le souci de stabilisation à court terme et la nécessité du changement à plus long terme.

B. Réduire les risques de dérapage

Le processus d'Anefis présente un autre risque lié aux exclus ou aux insatisfaits qui pourraient être tentés de reprendre les armes. Anefis n'a pas concerné l'ensemble des communautés et responsables du Nord, les partages qui se préparent pourraient créer des insatisfaits sur des bases individuelles ou collectives. Le factionnalisme est fort au Nord du pays tout comme la tentation de recourir à la force armée pour satisfaire des revendications. Par ailleurs, l'accalmie autour du contrôle des trafics n'est que temporaire : le marché est organisé de telle sorte qu'aucun acteur n'est en mesure de sécuriser durablement le secteur et de se prémunir contre la prédation de ses concurrents, soit au travers de droits de passage contestés ou d'attaques de convois. Pour réduire ces risques à court terme et conserver une chance d'y apporter des réponses de plus long terme, les dispositifs sécuritaires prévus par l'accord doivent être développés au plus vite, en particulier en lançant le DDR et en mettant en place des patrouilles mixtes.

Pour l'heure l'Etat malien se montre peu empressé de faire avancer rapidement la mise en application de l'accord de Bamako, ce qui a fait l'objet de critiques de la part des deux autres parties dans une déclaration conjointe le 19 novembre.⁴⁷ L'attentisme de l'Etat menace de faire retomber le mouvement d'espoir suscité par la réconciliation des deux principales coalitions de groupes armés à Anefis. Certaines composantes s'inquiètent de voir émerger un front uni au nord, doit s'abstenir de renouer avec la politique de division des communautés lui ayant permis jusqu'ici de contrôler son septentrion. Ce système producteur de violences armées était instrumentalisé par le pouvoir central qui gérait le nord et réclamait sa part des flux économiques en manipulant des segments d'élite contre d'autres. Ce faisant l'Etat malien n'a pourtant fait que nourrir le processus de militarisation du politique et de l'économie desservant au final ses intérêts à plus long terme. Rompre avec ce système va en réalité dans le sens des intérêts régaliens, et constitue peut-être l'une des meilleures garanties pour préserver l'intégrité nationale. La réconciliation actuelle est une chance pour la stabilité et doit être préservée, elle ne doit pas être perçue comme une menace pour l'Etat malien dont l'intégrité territoriale est garantie par les accords de Ouagadougou et de Bamako.

L'accord d'Anefis, en renforçant la confiance des mouvements armés dans le processus de paix, pourrait faciliter le lancement du processus de DDR. Ce dernier est central pour lutter contre les groupes radicaux mais il ne faut cependant pas cacher les grandes difficultés qui l'attendent. Le DDR ne commencera véritablement que si les partenaires impliqués et notamment l'Etat malien clarifient les conditions dans lesquelles les combattants seront démobilisés et/ou intégrés dans les forces de sécu-

⁴⁶ Pour une analyse critique de ce processus de décentralisation et de régionalisation, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°226, *Mali : la paix à marche forcée ?*, 22 mai 2015 et le briefing Afrique de Crisis Group N°104, *Mali : dernière chance à Alger*, 18 novembre 2014.

⁴⁷ Déclaration conjointe CMA-Plateforme relative à la mise en œuvre de l'Accord, Bamako, 19 novembre 2015.

rité maliennes recomposées. A court terme, il est illusoire d'envisager un nord Mali sans armes légères. La Minusma, qui encadre le DDR, pourrait porter l'effort, dans un premier temps, sur l'équipement lourd, celui qui permet aux groupes armés de rivaliser avec l'Etat. Des perspectives professionnelles claires sur l'avenir des combattants doivent également être formulées. L'intégration des anciens combattants dans les forces de sécurité est prévue par l'accord. Ce processus sera néanmoins long et difficile tant est douloureuse pour les militaires maliens la mémoire des désertions passées et du massacre d'Aguelhok.⁴⁸

Enfin, les groupes radicaux se revendiquant du *jihad* constituent toujours une menace préoccupante. Trois jours après la réunion d'Anefis, Iyad ag Ghali, le dirigeant d'Ansar eddine a diffusé un enregistrement dans lequel il fustige les « mouvements laïcs » qui ouvrent les terres du Nord Mali à un « Etat apostat » en échange de petits avantages.⁴⁹ L'attaque tragique de l'hôtel Radisson le 20 novembre 2015 à Bamako, revendiqué par al-Morabitoune, puis celle du camp de la Minusma à Kidal le 28 novembre, revendiqué par Ansar eddine, rappellent également, sous d'autres formes, que ces groupes ont toujours la capacité de perturber un processus de paix dont ils sont tenus à l'écart.

Tout le monde s'accorde à dire que la solution militaire n'est pas suffisante contre ces groupes mais personne n'a trouvé encore les moyens de mettre en œuvre une véritable politique multidimensionnelle de lutte contre la radicalisation. C'est d'ailleurs particulièrement inquiétant pour une zone troublée, celle du centre du Mali, qui est aujourd'hui largement absente à la fois du processus initiée depuis Alger et des rencontres communautaires inscrits dans le sillage d'Anefis. Au vu de la multiplication des incidents armés au centre, la région de Mopti tout particulièrement devrait bénéficier d'une aide appropriée aux plans de reconstruction. Il est un peu tard et difficile d'intégrer des représentants de ces régions dans les instances de mise en application de l'accord de Bamako. Le déploiement par le gouvernement d'un plan spécifique pour les régions centrales semble une solution plus simple et plus habile.

C. Clarifier le pilotage de l'accord de Bamako

Les pactes d'Anefis contribuent à renforcer la confiance des acteurs locaux envers l'accord de Bamako et peuvent faciliter sa mise en œuvre. Après trois mois de blocage et de stagnation, les dernières rencontres du comité de suivi de l'Accord (CSA) ont enfin permis des progrès substantiels notamment concernant le volet sécuritaire. Cependant il est important de clarifier les responsabilités dans le pilotage de l'accord de Bamako pour éviter de possibles blocages. L'accord fait en effet l'objet de lectures contradictoires. D'un côté, la plupart des mouvements politico-militaires et des membres de la médiation comme l'Algérie estiment que le CSA doit jouer un rôle central dans l'application de l'accord de Bamako et l'interprétation des points litigieux. A leurs yeux, le CSA est le seul organe réunissant l'ensemble des parties signataires. D'après l'article 2 de l'accord de Bamako, ce sont les parties qui « s'engagent à mettre en œuvre, intégralement et de bonne foi, les dispositions du présent accord ».⁵⁰

⁴⁸ En janvier 2012, la prise de la ville d'Aguelhok, située au nord de Kidal, par des combattants du MNLA, d'AQMI et d'Ansar eddine s'est accompagnée du massacre de 82 militaires maliens de la garnison. Les responsabilités exactes dans ce massacre n'ont toujours pas été déterminées.

⁴⁹ Ce dernier qualifie l'accord de paix de Bamako « d'apostasie, de mécréance, et de tromperie ». Enregistrement audio d'Iyad ag Ghaly, 19 octobre 2015, source et traduction Minusma.

⁵⁰ « Accord pour la paix et la Réconciliation au Mali », op. cit., 20 juin 2015, art. 2. p. 3.

Pour le gouvernement et d'autres membres de la médiation comme l'Union européenne, l'État malien doit assumer pleinement sa souveraineté et assumer la mise en application de l'accord. Ils arguent que le CSA se réunit trop épisodiquement pour avoir les moyens de ses ambitions et que l'accord stipule explicitement dans son article 4 que les institutions de l'État prendront les dispositions requises pour l'adoption des mesures réglementaires. Par décret du 27 juillet 2015, l'État a mis en place un comité national de coordination de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (CNC). Cependant ce dernier se compose de membres du gouvernement et de représentants des institutions maliennes de la société civile, ne réservant aucune place de droit aux autres parties signataires.

Ces lectures divergentes du traité de Bamako doivent être clarifiées si l'on veut réduire les risques de blocage à un moment où la situation au Nord permet enfin d'avancer. Le projet de gouvernement d'union nationale, évoqué cet été mais n'ayant pu voir le jour du fait des tensions armées, devrait être rediscuté. Il permettrait d'associer directement les parties signataires au dispositif gouvernemental d'application de l'accord. Par ce biais le CNC pourrait intégrer de fait des membres issus des parties signataires et gagner en légitimité. Par ailleurs, le CSA conserverait un rôle central de veille et d'alerte. Comme prévu par l'accord, il pourrait être un lieu d'arbitrage en cas de désaccord trop important entre les parties.

La constitution d'un tel gouvernement doit cependant se faire en concertation avec les autres parties pour garantir sa représentativité. La tentative de le constituer en septembre dernier a échoué en partie par manque de confiance et de dialogue avec la CMA. Après l'initiative d'Anefis, il est utile de relancer les discussions sur la constitution de ce gouvernement national. Pour éviter de donner aux élites du Nord le sentiment de perdre l'initiative au profit de l'Etat central, il serait utile que la constitution d'un gouvernement d'union nationale s'accompagne de la nomination des autorités locales chargées d'administrer le Nord sur une base consensuelle et pendant la période intérimaire (de dix-huit à 24 mois) prévu par l'annexe 1 de l'accord. Il s'agit de donner des gages aux élites du Nord, dont le rôle reste central pour consolider le cessez-le-feu actuel et d'éviter de susciter des déçus, ce qui pourrait engendrer des tensions violentes.

D. Rompre avec le passé : investir au plus près des populations

Depuis les années 1990, la communauté internationale a soutenu des accords de paix et investi à plusieurs reprises dans le développement et la stabilisation du Nord. La plupart des observateurs s'accordent à dire que les ressources ont rarement atteint leur cible et que les détournements par les élites du Sud comme du Nord ont été massifs. La conférence de Paris du 22 octobre a averti contre de tels dérapages mais les déclarations d'intention sont bien insuffisantes. La crise du Mali est intimement liée à la mauvaise gouvernance dans laquelle les élites maliennes et leurs partenaires financiers partagent les responsabilités. Après plusieurs occasions manquées, la phase actuelle de mise en application de l'accord de Bamako, en particulier dans le domaine du développement, s'annonce comme l'une des dernières opportunités pour rompre avec les pratiques du passé.

Depuis 2013, les bailleurs ont constamment manqué l'occasion de faire le bilan critique de leurs actions et de réfléchir aux moyens de mieux investir au service des populations maliennes. Il n'est pas trop tard pour le faire : certains directeurs d'agence de développement et conseillers techniques ont accumulé une longue expérience du

Mali. Ils connaissent bien les acteurs maliens capables de porter un renouveau des politiques de coopération et de développement. Ils devraient être encouragés à prendre leur responsabilité et porter le changement en partenariat avec leurs homologues maliens. Au-delà du nécessaire bilan critique, ils doivent formuler auprès des autorités maliennes et de leur propre hiérarchie des propositions concrètes pour assurer non pas tant un meilleur contrôle de l'aide qu'une politique d'investissement au plus près des populations.

Les autorités maliennes doivent également démontrer leur volonté non pas de restaurer par le haut l'autorité de l'Etat mais de retrouver crédit et légitimité en se montrant utile à toutes les communautés du Mali. La faible légitimité de l'Etat au Nord n'est pas une fatalité historique: l'Etat retournera durablement au nord en développant des services adaptés aux populations. L'accord de Bamako n'aura un impact réel et durable que s'il est mis au service des populations et non à celui de la seule élite au Nord comme au Sud.

V. Conclusion

Les pactes d'Anefis marquent une réappropriation du processus de paix par des acteurs locaux influents et offrent une occasion à saisir pour ne pas laisser se réinstaller les formes passées et néfastes de gestion du Nord. Ils comblent une des principales lacunes des négociations d'Alger qui, pour faire avancer la rédaction de l'accord, avaient mis de côté des problématiques délicates comme celle des tensions intercommunautaires, du partage du pouvoir, et des flux économiques au Nord. Ces négociations avaient débouché sur un accord de paix imposé par le haut qui s'était révélé incapable de mettre un terme aux affrontements. Après un été mouvementé, les pactes d'Anefis ont eu le mérite de relancer un processus de paix malien qui s'enlisait. Ils offrent aujourd'hui au pays, et à ses dirigeants, de nouvelles opportunités mais présentent également des risques.

Les élites politico-militaires du Nord, déjà légitimés par le processus d'Alger, se trouvent renforcés par les pactes d'Anefis qu'ils ont diligentés. L'accord de Bamako répète les mêmes schémas que les précédents accords de paix et les mêmes élites se positionnent aujourd'hui pour en tirer le meilleur bénéfice. Il faut donc craindre que se recompose au nord le système politique ayant conduit à la crise de 2012. La lente application de l'accord, particulièrement par le gouvernement malien, menace également de faire retomber le mouvement d'espoir suscité. Enfin l'attaque tragique de l'hôtel Radisson souligne que ni le processus d'Anefis ni les interventions militaires de la force barkhane ne constitue une réponse suffisante à la présence toujours diffuse de groupes radicaux au Mali.

Dakar/Bruxelles, 14 décembre 2015

