

Décembre 2016

Du conflit aux conflits, Kidal dans l'espoir d'une paix jamais retrouvée *Comprendre une crise aux dimensions multiples et agir localement pour une stabilité durable*

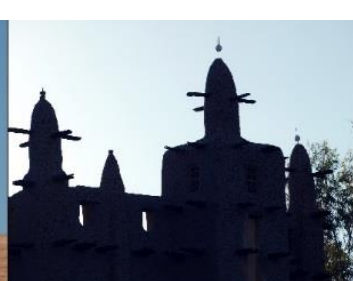
Mohamed Ag Alhousseini

La région de Kidal a toujours été le foyer de tensions ayant abouti à des soulèvements politico-militaires au Mali, notamment les rebellions touarègues ; bien que d'autres groupes ethniques soient également concernés. La particularité de Kidal est assez marquée en ce sens que toutes les rébellions de 1963 à 2012 y ont commencé avant d'atteindre les autres régions du nord et certaines parties du centre et du sud du pays. La rébellion de 1990 a éclaté à Ménaka dont l'attaque a marqué le démarrage des hostilités. Les attaques du 23 mai 2006 ont concerné Ménaka et Kidal. Les principaux ténors (politiques et militaires) des différents soubresauts au nord du Mali sont de Kidal. Contrairement aux autres régions du Nord qui connaissent une forte mixité de leurs populations (Arabes, Peulhs, Sonrais, Touaregs, etc.), la région de Kidal connaît une prédominance touarègue. Néanmoins on y rencontre des populations non touarègues. Sa population est estimée à environ 100 000 habitants avant la crise de 2012. Toutefois, notons que les données sur la population ont été rarement actualisées et les opérations de recensement y ont connu beaucoup de limites. La région de Kidal couvre une superficie de 260 000 Km² soit quasiment la superficie du Burkina Faso, plus que celles de la Guinée et du Ghana, deux fois celle du Bénin et quatre fois celle du Togo. Kidal est enclavée entre l'Algérie au nord, le Niger à l'est, les régions de Taoudéni et Tombouctou à l'ouest, Gao au Sud et Ménaka au sud-est. C'est la seule région au Mali qui n'est pas liée au reste du pays par un tronçon goudronné.

Kidal a été érigée en région en 1991 dans les sillages des accords de paix de 1990. Elle est administrativement découpée en quatre cercles et onze communes dont dix communes rurales et une commune urbaine. La proportion de sa population vivant en milieu rural est importante et les effets potentiels des aléas climatiques et

environnementaux sur celle-ci et ses territoires d'attache seraient critiques. La région a été marquée par deux grandes sécheresses (1973 et 1984) ainsi qu'une crise quasi similaire en 2010, qui a moins été sentie à cause des réponses apportées. Ces deux grandes sécheresses ont amené une bonne partie de la population y compris les jeunes à émigrer vers des pays tels que l'Algérie et la Libye en quête de meilleures conditions de vie. Ainsi, les aléas climatiques ont toujours eu des répercussions sévères sur les populations compte tenu de leur mode de vie nomade et d'une économie locale essentiellement basée sur l'élevage.

Le mode d'administration territoriale et le système de gestion des communautés mis en place par les différents régimes qu'a connus le Mali de 1960 à nos jours n'ont pas permis d'asseoir un Etat accepté de tous dans la région de Kidal. Le sentiment de marginalisation ayant atteint la majorité de la population de cette région, couplé au sous-développement socio-économique ont, d'une part, marqué une fissure dans le « Contrat social » qui lie l'Etat et les citoyens ; et d'autre part, nourri des velléités indépendantistes au sein d'une frange importante de la population. C'est pourquoi, les différents soulèvements dans la région (1963, 1990, 2006 et 2012) ont été justifiés par des frustrations liées à la gouvernance et aux questions de développement. Ce qui a permis in extenso, de fragiliser la confiance en l'Etat et ses institutions pour engendrer une déliquescence nourrie parallèlement par des tensions aux fibres ethnique et tribale. Aussi, d'autres phénomènes sécuritaires tels que le terrorisme et la criminalité transfrontalière ont été favorisés par cette fébrilité de l'Etat de par l'inadaptation de ses politiques publiques et de son dispositif de défense et de sécurité. Ce dernier étant perçu comme répressif, insuffisant en termes de déploiement et



d'équipement, et inadapté aux menaces qui prévalent.

Depuis les années 90, les principaux soubresauts dans la région (rébellion de 1990, le soulèvement du 23 mai 2006) ont été réglés au moyen d'accords de paix. Des accords qui ont été signés à la hâte et qui, par la suite, ont connu des difficultés de mise en œuvre ayant le plus souvent conduit à leurs échecs. De même, l'accord signé il y a plus d'un an suite à la rébellion de 2012 connaît des difficultés de mise en œuvre. Tout porte à croire que le même sort lui serait réservé. Tous ces accords ont péché tant dans leur esprit, approche et démarche que dans leur contenu et schéma d'opérationnalisation. Les négociations de paix ont été menées sous pression et généralement plus orientées vers la sortie de crise que la construction d'une paix durable. La logique compétitive a prévalu sur la logique collaborative lors des différents pourparlers. Les solutions qui en découlent n'ont pas été toujours réalisables et les démarches souvent moins idoines. C'est pourquoi malgré l'accord de paix, Kidal demeure dans le statu quo datant de la crise, le conflit s'y est recentré sous une nouvelle forme avec des relents communautaristes sur fond de tribalisme, de conquête du pouvoir et de crime organisé.

Pendant ce temps, les groupes terroristes écument dans la région et les attaques contre les populations civiles, les humanitaires, les groupes armés, les forces étrangères, se multiplient tant à Kidal que dans le reste du pays. Ces réalités locales engendrent ainsi une situation à enjeux politiques et sécuritaires nationaux voire régionaux ou globaux. Les défis qui en découlent doivent dès lors être pensés localement afin de trouver des solutions partagées et constituer l'un des fondements de la réponse nationale à une situation qui s'enlise et se complexifie avec des répercussions immédiates sur d'autres pays du Sahel.

Un contexte local en quête d'une paix aux défis multiples et multifformes

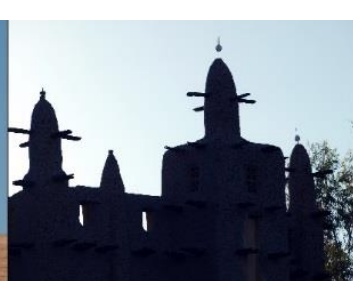
La stabilité à Kidal a toujours été tributaire du triptyque Sécurité-Gouvernance-Développement,

en ce sens que l'insécurité est en partie causée par le sous-développement dans la région – l'absence d'un minimum d'infrastructures de base et de services sociaux adéquats, le chômage des jeunes et le sous-emploi, la pauvreté, etc. attisent les frustrations, le sentiment de marginalisation et les velléités sécessionnistes. Bien qu'aucun développement ne soit possible sans un minimum de condition sécuritaire permettant la protection des personnes et des biens. Aussi, relever ces deux défis était-il conditionné à une bonne gouvernance, tant de la sécurité elle-même (réforme du secteur de la sécurité, dispositif sécuritaire adapté et inclusif des communautés locales) que du développement local (implication effective) des populations locales dans le processus de prise de décision, programmes pertinents non seulement pour les communautés et mais aussi pour l'Etat et les partenaires).

En plus des facteurs internes tels que les rapports de force entre tribus/fractions et partage du pouvoir local traduisant des tensions communautaires et les conflits avec le pouvoir central, la paix dans la région de Kidal demeure également mise en cause par des phénomènes sécuritaires émanant de facteurs exogènes. La criminalité transfrontalière, le terrorisme et la complexité de la sécurité dans le Sahel-Sahara sont tout aussi des défis impactant la stabilité à Kidal et in extenso au Mali et dans le Sahel-Sahara.

De la criminalité transnationale à la violence communautaire

Le complexe régional de sécurité que le Mali partage avec des pays tels que la Mauritanie, l'Algérie, la Libye, le Tchad, le Niger et le Burkina Faso est fragile à cause de l'inadaptation des systèmes de défense et de sécurité dans ces pays et/ou par manque de coopération sécuritaire conséquente. La porosité des frontières et l'ampleur des phénomènes sécuritaires transfrontaliers ont eu des impacts directs sur les conflits locaux latents que connaît la région de Kidal depuis des décennies. Ces phénomènes se nourrissent les uns des autres et engendrent un système de conflit aux dimensions multiples.



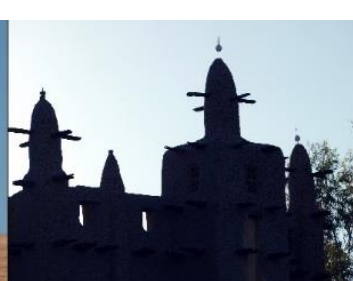
Depuis plus d'une décennie, un nombre important de leaders locaux issus de la quasi-totalité des tribus et fractions se sont enrichis au moyen de trafics illégaux d'êtres humains, de drogues, de cigarettes ou de carburants. Certains d'entre eux se sont intéressés à la politique ou soutiennent leur communauté dans la quête du pouvoir politique local, le plus souvent sur fond de tensions communautaires. Ce qui s'est traduit en une insécurité galopante ayant de plus en plus fragilisé l'Etat et ses institutions, créant ainsi une situation de non-droit favorisant le crime organisé. Le « No man's land » et la déliquescence de l'Etat ainsi engendrés constituent le socle de l'insécurité ayant permis à l'extrémisme violent de gagner du terrain dans l'ensemble des localités de la région.

Le terrorisme s'est enraciné dans certaines communautés de la région de Kidal à cause du terreau fertile qu'est devenue cette région connaissant une absence chronique de l'Etat (même avant 2012), un niveau de sous-développement accentué, des tensions communautaires latentes et un mode de gouvernance territoriale qui a du mal à s'arrimer au système local d'organisation sociale et de gestion des communautés. Ainsi, le modèle d'administration territoriale et de gouvernance locale promu se trouve ainsi heurté à certaines réalités locales fondées d'une part, sur une hiérarchie pas forcément acceptée, entre tribus/fractions ; et d'autre part, à l'émergence de nouveaux leaders (responsables politiques, chefs militaires au sein des groupes armés ou opérateurs économiques dont certains tirent leur fortune de trafics souvent illicites) tiraillant le pouvoir avec l'establishment traditionnel qui est en quête de reconnaissance formelle comme prolongement de l'autorité étatique ou par inclusion de facto dans les entités décentralisées.

Les trafics illégaux intéressent ces différents caciques du pouvoir en perpétuel réajustement et constituent par la même occasion un support logistique aux conflits, soit inter ou intra-communautaires, entre groupes armés rivaux ou entre la rébellion et les milices pro gouvernementales. Les mannes financières issues

de ces trafics permettent aussi à la rébellion de tenir face aux forces gouvernementales et dans certains cas contre les terroristes. De même, ces trafics renforcent les capacités logistiques des groupes terroristes opérant dans la région et leur permettent de disposer de ressources pour mener leurs opérations. Les récents affrontements entre groupes armés dans la région sont plus du ressort économique que politique. Les principaux belligérants sont des narcotrafiquants réglant mutuellement leurs comptes ou sécurisant des passages. Toutefois, le conflit se présente sous la forme de rivalité entre groupes armés voire comme conflit communautaire.

Les conflits intercommunautaires aux enjeux politiques (repositionnement des principales tribus/fractions pour la main mise sur le pouvoir local) sont désormais le principal défi dans la région tant pour la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger que pour la stabilité dans tout le pays. Toutes les grandes tribus/fractions de Kidal ou presque ont « leurs criminels » ou « leurs bandits » ayant souvent des affinités avec des groupes terroristes, ainsi qu'une aile militaire ou un allié armé mobilisable en cas de conflit ouvert. Actuellement, les conflits communautaires qui prévalent dans la région de Kidal sont un écran au conflit entre les mouvements indépendantistes et les milices pro gouvernementales. Les premiers identifiés au sein de certaines communautés alliées aux *Ifoghas*, et les seconds représentés par la communauté *Imghad* et alliés dont les responsables bénéficieraient de soutiens de l'Etat. Ce conflit interposé voire par procuration représente aux yeux d'une majorité de la population de Kidal et de certains observateurs avisés, une absence de volonté réelle du gouvernement de concrétiser la mise en œuvre de l'accord de paix. Ces tensions survenues dans la période post-signature de l'accord de paix traduisent aussi une stratégie de repositionnement vis-à-vis du pouvoir central ainsi que des intérêts locaux dans une perspective de gestion des affaires politiques, administratives et économiques de la région.



La nécessité du passage de la gouverne à la gouvernance inclusive

Depuis l'indépendance du Mali, les soulèvements de combattants touaregs dans la région de Kidal contre le gouvernement central ont tous pointé du doigt le système de gouvernance en place. Les revendications subséquentes sont en général tributaires de la qualité de gestion des affaires publiques locales. Cela engendre un besoin irréversible des communautés locales de se prendre en charge elles-mêmes. Le pouvoir politique devrait désormais être partagé entre l'Etat et les communautés locales, entre les communautés et au sein de celles-ci.

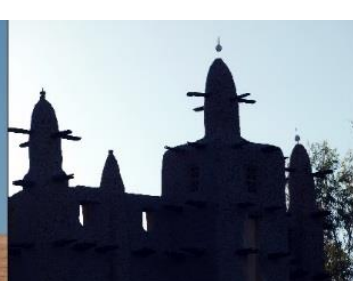
Au moment où la France annonçait à la veille de l'indépendance, l'éventualité de mettre en place l'OCRS (Organisation Commune des Régions Sahariennes), il y avait déjà le souci de promouvoir une gouvernance territoriale soucieuse de la spécificité de certaines communautés en Afrique occidentale française. Ce projet n'ayant pas été concrétisé, les premiers gouvernements du Mali indépendant ont considéré Kidal comme une zone à surveiller et seuls des militaires y étaient envoyés pour la « commander » le plus souvent avec une main de fer. Dès lors, la distance entre communautés locales et l'Etat a commencé à se creuser.

La première révolte touarègue en 1963 accusait les méthodes militaires d'administration des populations locales. Ainsi, les différents régimes politiques et le mode d'administration territoriale de 1960 à 2012 ont tous montré leurs limites. Ces régimes politiques ont prôné soit la brutalité en administrant les populations locales, soit en ignorant la diversité locale dans un ensemble socio-culturel contrasté de par le mode de vie des communautés locales, leur croyance ou leur tradition. L'approche de l'administration est perçue localement comme belliqueuse, marginalisante et peu soucieuse des valeurs socio-culturelles locales. Certaines pratiques telles que l'imposition de la langue *Bamanan* lors des biennales artistiques et culturelles nationales a été ressentie comme une forme d'acculturation des communautés locales ayant comme visée

l'anéantissement de leur identité touarègue. C'est pourquoi, beaucoup de jeunes qui ont été victimes, affectés ou témoins de ces « brimades », ont commencé à cultiver un esprit de révolte pour préserver l'honneur, la dignité et l'identité locale.

L'histoire politique de Kidal a été construite sur ces réalités, qui ont pris, au fil du temps, des proportions différentes et se sont complexifiées en s'entremêlant à d'autres situations géopolitiques. En plus des rebellions ayant marqué la région de Kidal, les conflits communautaires sont devenus depuis 1993 la nouvelle forme de tensions souvent entretenue par l'Etat pour asseoir son autorité dans la région. Certaines communautés sont appuyées pour combattre d'autres en fonction des intérêts du Gouvernement et des communautés soutenues. Cette stratégie a été déployée ces vingt dernières années et elle continue de montrer ses limites. Les communautés sont restées braquées les unes contre les autres dans la perspective de s'approcher du pouvoir central pour avoir le contrôle du pouvoir politique et économique local. Ce système de gestion tribale et tribaliste, balkanise davantage les communautés locales de Kidal et accentue le défi du partage du pouvoir entre le centre et la périphérie et au sein de la périphérie elle-même.

Le partage du pouvoir est aujourd'hui un défi aux enjeux immédiats dans la région de Kidal. La décentralisation, qui était censée circonscrire cette nécessité, a connu des limites dans sa mise en œuvre à Kidal. Les partis politiques ont été souvent confondus aux regroupements tribaux, la majorité des élus sont analphabètes et certains candidats se font élire pour préserver leurs intérêts économiques et ceux de leur tribu plutôt que pour porter un projet de société générateur de dividendes communs de paix et de stabilité. Il se pose désormais plusieurs défis étroitement liés, à savoir : le partage du pouvoir entre l'Etat et les communautés locales par dévolution de prérogatives aux collectivités territoriales, le partage du pouvoir entre les communautés locales qui ne pourrait se faire adéquatement que par la loi et le consensus et le partage du pouvoir au sein des communautés locales elles-mêmes au moyen



du consensus et du dialogue. Réussir cet équilibre dans le partage du pouvoir se verra aussi confronté au défi de l'arrimage d'une organisation sociale séculaire avec une administration d'Etat traditionnellement peu sensible à la diversité de ses entités socio-territoriales. La décentralisation qui a été retenue comme la solution peine encore à faire ses preuves à Kidal même si elle sous-tend de nos jours un processus quasi irréversible. Elle a été prônée dans le Pacte national de 1992 et sans pour autant la réussir pleinement, on est passé à la plus ambitieuse de ses étapes : la régionalisation. La volonté politique semble s'affirmer même si les capacités institutionnelles, techniques et financières attendent à se voir renforcer.

Bien qu'elle soit la solution la plus plausible, la décentralisation semblait être une option pour les régimes successifs du Mali parce qu'elle constitue plus une alternative aux velléités indépendantistes touarègues qu'un projet de réforme institutionnelle et de gouvernance territoriale traduisant ainsi une mouvance inclusive d'adaptation des politiques publiques à la diversité nationale et aux spécificités locales. Ce qui pourrait permettre aux décideurs de concevoir une offre de services sociaux de base prisés par les communautés locales en proposant des systèmes de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau potable, etc. en phase avec les besoins réels et le mode de vie des populations de Kidal. Toutefois, la force de proposition qui devrait soutenir la formulation de ces politiques publiques se retrouve souvent obstruée par l'absence de vision ou le comportement du leadership politique local. Une réalité qui compromet les actions de développement économique dont la réussite conditionnerait désormais la paix et la sécurité dans la région de Kidal.

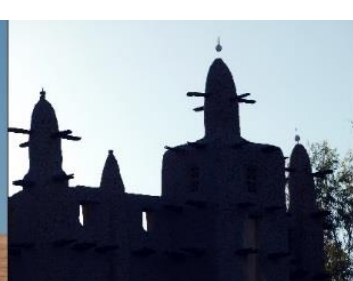
Le développement, une condition pour la paix et la sécurité

Les limites politico-institutionnelles et les contraintes socio-économiques locales ont engendré un triptyque paix-sécurité-développement interdépendant et se conditionnant mutuellement. Autant il n'y aura pas de développement sans stabilité politique dans la

région de Kidal, autant la paix et la sécurité resteront conditionnées au développement socio-économique de la région. Les revendications ayant justifié les différents soulèvements politiques et conflits armés entre les communautés locales et l'Etat, ont mis en avant les questions de gouvernance et de développement. Ces problématiques cruciales font l'unanimité au sein des populations de Kidal y compris celles ayant soutenu le gouvernement durant les différentes crises politiques. Toutes estiment que le mode de gouvernance en place doit être un vecteur de paix et de développement.

La réintégration économique des communautés locales au moyen de projets structurants et l'emploi des jeunes à Kidal ne sont plus seulement des facteurs de développement, mais des impératifs de sécurité. D'ailleurs, ces approches favoriseraient la stabilisation par la réduction de la violence communautaire et la création d'opportunités économiques. Les spécificités géographiques et environnementales de la région ne permettent pas aux populations de réaliser de façon efficiente des activités génératrices de revenus dans une optique d'affaires même en temps de paix au regard des coûts de production. Il en est de même pour les infrastructures publiques. Certains investissements à Kidal coûteraient 5 à 10 fois plus que dans le reste du pays à cause de l'enclavement, de l'absence de main d'œuvre qualifiée, du manque d'eau et de matériaux sur le marché local. Une situation qui impacte négativement le taux d'absorption du chômage des jeunes, les opportunités d'emplois ainsi que l'espoir d'un avenir radieux. Ce qui fait de la région un terrain fertile pour l'enrôlement des jeunes par les groupes terroristes, les narcotrafiquants, les bandes criminelles et les mouvements armés. Kidal comprend un effectif important de jeunes revenants des pays maghrébins, diplômés en langue arabe et une forte proportion de jeunes ruraux non scolarisés dont les compétences sont pour l'instant peu recherchées sur le marché local du travail.

Le chômage et l'absence d'opportunités pour l'emploi décent (surtout pour les jeunes) sont



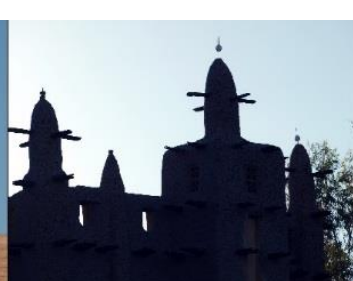
perçus comme des signes de stigmatisation. Dès lors, toutes les occasions seront à saisir, soit pour se trouver un emploi, soit pour combattre l'Etat qui, dans le conscient collectif a largement contribué à cette situation. Sur ce plan, le leadership politique local est aussi indexé par les jeunes qui estiment que certains d'entre eux sont privés de possibilités d'emploi ou de promotion au profit de parents, amis ou intérêts économiques personnels de certains leaders politiques et administratifs locaux. Malgré leur niveau de compétence et d'éducation, les jeunes sont également peu impliqués dans le processus local de prise de décisions. L'insertion socio-économique des jeunes et leur implication dans la gestion des affaires publiques courantes (ils veulent avoir droit au chapitre) voire du développement territorial, pourraient renforcer la confiance entre acteurs locaux tout en atténuant les tensions politiques dans la région.

Les défis du développement dans la région de Kidal sont ainsi liés au mode de gouvernance en place, aux structures et acteurs en charge du développement local. Malgré les insuffisances et les contraintes auxquelles elles font face, les collectivités territoriales, notamment celles de niveau région, sont la locomotive du développement territorial selon le code des collectivités et les stratégies en cours pour stabiliser le pays. Cependant, la réalité à Kidal est qu'une grande majorité des élus ou de ceux qui pourront être élus n'a pas un niveau d'éducation permettant de gérer un établissement public de ce rang, de coordonner l'intervention publique en créant la cohérence et d'impulser une dynamique managériale favorisant l'action souhaitée. Les capacités de leadership et les expertises locales se présentent ainsi comme très limitées parce qu'elles ne sont pas utilisées à bon escient pour des raisons souvent politiques et politiciennes. Le choix des hommes et femmes par l'Etat et les leaders politiques locaux est fait selon des considérations pas forcément objectives, ce qui compromet aussi bien les résultats de l'action publique que la stabilité politique. L'approche descendante de prise de décision (*Top-Down*) privilégiée par les responsables politiques et

cautionnée par certains partenaires au développement lorsqu'il s'agit de choix affectant les communautés (réformes, services sociaux, programmes de développement, etc.), ne serait pas en faveur d'une bonne gouvernance du développement local.

Les programmes de développement proposés n'ont pas toujours été formulés de façon participative. Par conséquent, ils ambitionnent de résoudre des problématiques pertinentes sans véritablement se soucier des besoins les plus pressants des communautés locales en termes de priorité. Autant des actions de relèvement économique immédiat doivent être menées, autant des programmes structurants de développement devraient être pensés collégialement, mis en œuvre efficacement et en toute redevabilité envers toutes les parties prenantes. Les programmes de développement dans la région de Kidal ont toujours été mis en œuvre en « co-errance », mais pas de façon cohérente. Plusieurs programmes pouvaient avoir la même finalité sans pour autant se coordonner pour mutualiser les efforts en vue d'optimiser les résultats. La collectivité-région, qui a pour mission de promouvoir cela, n'était pas techniquement outillée à cet effet.

L'Etat, qui est l'animateur technique principal du développement territorial, connaît des tares administratives et conceptuelles. Il a été toujours soutenu que les économistes, les planificateurs et les aménagistes du territoire, entre autres, sont des spécialistes du développement. Ce qui n'est pas forcément le cas même si le développement se fait dans une approche interdisciplinaire. Ces spécialistes gèrent des outils indispensables au développement mais ceci ne ferait pas forcément d'eux des experts. Certains échecs du développement dans la région de Kidal voire au Mali seraient imputables à cette considération. Une réalité qui biaise la réflexion et l'action en termes de stratégies de développement régional et local. Ainsi, on se retrouve face à des capacités techniques et administratives de l'Etat occultant l'aspect holistique du développement, face à des ressources humaines locales souvent motivées mais, moins outillées et faiblement impliquées. A



partir de ces contraintes d'expertise, on pourrait en partie comprendre pourquoi les solutions issues des différents accords de paix pour amorcer le développement comme condition à la sécurité et la stabilité dans la région, sont restées léthargiques ou peu concluantes.

Les limites des solutions prônées

La problématique politique à Kidal a toujours été une épine dans les pieds des différents régimes et gouvernements du Mali, de l'indépendance à nos jours. Bien qu'elles n'aient pas toujours été appliquées à la lettre, les solutions mises en avant pour résoudre l'historique « épineuse question de Kidal » ont eu le mérite de préserver des vies humaines, de promouvoir la démocratie et d'essayer de décentraliser le pouvoir. Toutefois, les insuffisances des mesures envisagées sont notoires et les défis subséquents de plus en plus prononcés. Une situation qui aurait son explication dans le contexte ayant prévalu lors de la formulation des solutions destinées à résoudre la question de Kidal.

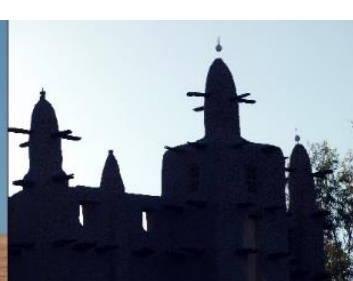
Contextualisation des approches de solutions offertes

Les tendances favorisées pour gérer la question de Kidal ont évolué dans des contextes politiques nationaux complexes ayant toujours poussé le gouvernement à aller vers des solutions hâtives et par conséquent non durables. La révolte de 1963 a été gérée militairement avec son corollaire de violation de droits humains, de bavures et d'actes de représailles ayant profondément marqué les populations locales. La jeune république du Mali indépendant après l'échec de la tentative de fédération avec l'actuel Sénégal, voulait prouver au reste du monde ses capacités à maintenir sa sécurité intérieure. La gestion a été exclusivement militaire et une trentaine d'années plus tard, les jeunes ayant été victimes ou affectés par cette méthode ont dirigé la rébellion de 1990. La multiplicité des attaques contre les positions des forces gouvernementales et la lenteur dans les pourparlers de paix, couplées à la grogne estudiantine à Bamako contre le régime dictatorial en place ont engendré un soulèvement populaire

suivi d'un coup d'Etat militaire, le 26 mars 1991. C'est dans ce contexte que le Pacte national de 1992 a été négocié et signé. Cette crise institutionnelle pendant le conflit armé, la pression sociale et la situation économique du pays ont incité le gouvernement transitoire à aller hâtivement vers un accord de paix au contenu intéressant mais pas forcément réalisable. Aussi, l'accord d'Alger de 2006 a été également signé dans une précipitation similaire montrant de prime abord une faible volonté de l'appliquer. Enfin, l'accord de paix en cours de mise en œuvre partage le même contexte que celui des années 90. Sauf qu'en plus du conflit armé et de la crise institutionnelle de 2012, le pays écumait de terroristes et de bandes criminelles au moment des pourparlers de paix. De fait, les différents accords de paix ont été négociés et signés pour calmer la situation plutôt que de gérer durablement ce problème politique dont l'épicentre demeure Kidal.

Les accords de paix et initiatives précédentes

L'accord de cessation des hostilités de Tamanrasset a permis d'arrêter momentanément les affrontements entre les mouvements rebelles et les forces gouvernementales, et de poser les jalons des pourparlers ayant abouti au Pacte national de 1992. Il a permis de réintégrer les ex-combattants au sein des forces de défense et de sécurité, et dans la fonction publique civile. Cet accord de paix a été aussi le précurseur de la décentralisation au Mali. Un nouveau découpage administratif du Mali a été entre-temps réalisé et Kidal, le foyer des tensions, érigée en région. Le développement des régions du Nord dont celle de Kidal a été au centre du Pacte national. Toutefois, un seul programme de développement agropastoral a été financé pour la région et les résultats escomptés n'ont pas été atteints. Les projets de réinsertion économique ayant suivi le processus de démobilisation des combattants ont échoué faute d'approche adéquate. Une situation qui a exacerbé le chômage des jeunes et la perte d'espoir par cette frange importante de la population. Les rencontres communautaires promues par l'Autorité du développement intégré du Nord



(ADIN) n'ont pas permis d'asseoir une réelle cohésion sociale dans la région de Kidal et au sein de ses communautés. Malgré le référentiel que le Pacte national constitue en termes de réponses aux besoins des communautés locales, il n'a pas permis de réaliser la paix toujours recherchée dans cette région. Il y a eu un manque de constance dans cette dynamique de paix et des frustrations ont commencé à se faire sentir avec la désertion de la majorité des militaires intégrés dans les forces de défense et de sécurité. Les populations de Kidal dont des anciens de la rébellion de 1990 ont commencé à dénoncer la non application effective du Pacte national dix ans après sa signature.

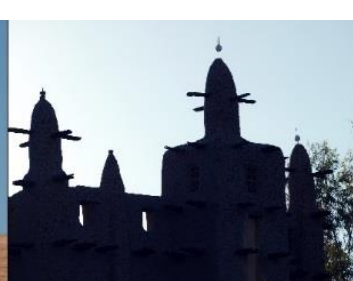
Le 23 mai 2006, l'Alliance démocratique pour le changement (ADC) dirigée par des ténors de la rébellion de 1990 a attaqué des casernes militaires dans la région de Kidal pour marquer son désaccord avec le non-respect du Pacte national de 1992 et les conditions socio-économiques de la région de Kidal. Les tractations ont été faites une fois de plus à la hâte et deux mois plus tard l'accord d'Alger de 2006 a été signé. Son contenu tendait vers un parachèvement du Pacte national, ressemblant plus à une panoplie de bonnes intentions que de projets réalisables au regard de la réticence de la majorité de la population malienne ainsi que la volonté faiblement affichée du gouvernement d'appliquer cet accord. L'impasse politique entre Kidal et Bamako, la détérioration de la situation sécuritaire dans la région, la poussée de la criminalité transfrontalière, le chômage des jeunes, la fébrilité des actions de développement, etc. et la chute du régime de Kadhafi en Libye dans les sillages du printemps arabe ont constitué les ingrédients de la crise de 2012. Cette dernière crise amorcée à Kidal comme les précédentes, a connu un processus de règlement politique similaire avec un contexte identique à celui de 1991 en termes de facteurs internes du système de conflit, et plus complexe au regard des facteurs exogènes et leur imbrication dans la géopolitique du Sahel-Sahara. Toutefois, les solutions proposées s'apparentent à celle du Pacte national de 1992 et connaissent déjà des difficultés de mise en œuvre.

▪ Insuffisances, défis et priorités de l'accord en cours de mise en œuvre

L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger a été signé au mois de mai 2015 par le gouvernement et la Plateforme des groupes qui lui sont affiliés, puis parachevé en juin 2015 avec l'apposition de la signature de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) dont le leadership est basé à Kidal. La méthode de médiation qui a prévalu lors des négociations ne permet aujourd'hui ni l'appropriation, ni la dissémination de l'accord par l'ensemble des parties prenantes. La société civile nationale trouve que la démarche n'a pas été suffisamment inclusive au regard de l'importance de la question. Les populations favorables à la CMA, particulièrement celles de Kidal trouvent qu'encore une fois la solution durable n'a pas été trouvée et que l'accord a été signé sous une pression internationale. Cet accord qui peine à faire avancer le processus de paix, porte sur quatre axes de solutions dont l'opérationnalisation demeure ainsi un défi majeur.

La dimension politico-institutionnelle de l'accord qui devrait prendre en compte les questions de réformes, de renforcement des institutions publiques et l'amélioration de la gouvernance en termes de perception, de partage de pouvoir et de prise en compte de la diversité nationale du pays, s'est traduite en volonté d'approfondissement de la décentralisation au moyen de la régionalisation. Toutefois, la décentralisation elle-même a connu en vingt ans d'exercice des avancées timides dans la région de Kidal. Elle n'a pas permis d'asseoir un leadership local accepté parce que le pouvoir traditionnel n'a été arrimé ni à l'administration d'Etat, ni aux collectivités territoriales. Or, cette question est cruciale pour atténuer les conflits liés à la gestion du pouvoir dans la région surtout avec les rivalités actuelles entre communautés locales.

Le code des collectivités territoriales n'a pas encore connu de réaménagement spécifique capable de limiter les risques liés aux capacités des collectivités et de leur leadership. Il serait ainsi techniquement difficile de réussir la régionalisation dans un milieu où les collectivités



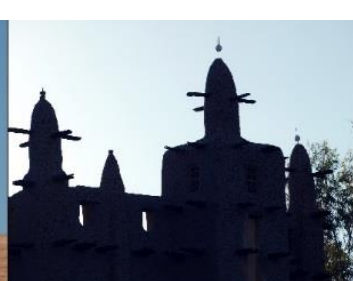
avaient déjà du mal à fonctionner convenablement. Les organes prévus à cet effet tels que les agences de développement régional (ADR), pourront être une solution de court terme pour renforcer les capacités techniques des conseils régionaux mais pas une solution durable en termes d'expertise technique et d'ingénierie du développement régional et local. Concernant le développement socio-économique, seule l'idée des zones de développement intégrées et les intentions habituelles de développer économiquement la région de Kidal qui connaît un retard accentué comparativement aux autres anciennes régions du Nord, ont été évoquées sans pour autant qu'elles soient formalisées en structures et/ou programmes. L'Agence de développement des régions du Nord (ADN) n'a pu réaliser cette mission tant attendue de décollage économique des régions du Nord plus par manque de vision et de stratégies adaptées que par manque d'opportunités pour dynamiser les actions de développement territorial.

Le volet développement de l'accord reste encore un axe peu fourni en propositions pertinentes malgré son lien étroit avec la sécurité et la stabilité dans la région de Kidal. Le volet sécuritaire a plus consisté à mettre en plus des mesures de coordination pour le renforcement de la confiance entre les parties dans la visée du désarmement, plus tôt que des mécanismes opérationnels de sécurisation pour juguler le banditisme, la grande criminalité et les attaques terroristes qui sévissent dans la région de Kidal et le reste du pays. Ceci au risque de laisser les forces négatives gagner du terrain et compromettre davantage l'application de l'accord de paix. Les opérations conjointes de sécurité et de défense auraient pu, de ce fait, favoriser le retour des réfugiés et personnes déplacées. Soulignons que ce retour est indispensable à la dynamique de réconciliation locale et nationale. Une mission confiée à la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie du ministère de la Réconciliation nationale. Le rattachement de cette commission à un département ministériel, donc sous la coupole du Gouvernement, pourrait en constituer une limite

importante en termes d'indépendance et de crédibilité dans la mesure où le gouvernement est une partie au conflit. Une situation que la médiation internationale aurait pu éviter en demandant un positionnement institutionnel de la CVJR lui assurant un degré d'indépendance plus affirmé vis-à-vis de la sphère étatique.

La forte mobilisation pour le Mali depuis le début de la crise de 2012 s'est traduite par l'engagement de plusieurs acteurs dont une opération militaire française, une opération de maintien de la paix des Nations unies, des missions de représentation politique de l'Union africaine (UA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), des missions européennes de formation et des ONG internationales évoluant dans l'humanitaire. Il s'en est aussi suivi une accentuation de la coopération internationale (multilatérale et bilatérale) en vue d'accompagner le processus de paix. Aussi, l'opération française a-t-elle pris une dimension régionale, les Nations unies, l'UA et l'Union européenne (UE) ont parallèlement développé des stratégies intégrées pour le Sahel afin d'y limiter les effets de la crise malienne et prévenir d'autres risques et vulnérabilités. Toutefois, on constate une coordination moins évidente entre ces acteurs internationaux, qui se manifeste souvent par un faible niveau de cohérence dans les actions envisagées. Les pays concernés ont établi, à leur tour, le G5 Sahel réunissant le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad en vue de coordonner leurs efforts en les inscrivant dans une dynamique de coopération et de réponse régionales.

Cependant, les capacités opérationnelles au niveau de chacun de ces pays restent à renforcer. La nécessité d'un leadership national affirmé ainsi que l'implication des acteurs locaux en sont les clés de succès. En effet, au Mali en général comme à Kidal en particulier, les acteurs politiques doivent accorder leurs vues pour asseoir des mécanismes concrets permettant de lever les goulots d'étranglement du processus de stabilisation enclenché depuis 2013. Compte tenu de la forte imbrication des phénomènes sécuritaires obstruant la stabilité à Kidal dans les



défis liés au complexe régional de sécurité qu'est devenu le Sahel-Sahara, des solutions innovantes, co-construites et inscrites dans la durée pourront considérablement contribuer à régler la question de Kidal.

Recommandations pour améliorer l'existant dans la perspective d'une stabilité durable à Kidal

Les actions pour une sortie durable de la crise sécuritaire, politique et institutionnelle qui prévaut à Kidal et in extenso au Mali doivent s'inscrire dans une approche coopérative et non conflictuelle. De même, la logique inclusive et le souci d'un processus irréversible de construction d'une paix durable doivent prévaloir sur les esprits compétitifs ayant jusqu'ici caractérisés les parties signataires de l'accord. L'impérieuse nécessité de régler de manière holistique la problématique ayant engendré ou exacerbé la question de Kidal, impose une volonté manifeste de collaboration entre les acteurs locaux et des réponses gouvernementales sensibles au conflit. Aussi, le peuple malien dans son ensemble devrait cultiver la paix et un esprit ouvert à toute proposition de solution à même de contribuer au règlement durable de la question de Kidal. C'est dans cette visée que s'inscrivent nos recommandations. Elles porteront sur les différentes dimensions du problème tout en considérant les thématiques transversales à même de favoriser les actions politiques prônées.

Politique, Institutions et Gouvernance

Pour une nouvelle gouvernance inclusive, il faut opérer les réformes institutionnelles conséquentes appelant des mécanismes participatifs de prise de décision, et élaborer des politiques publiques prenant en compte les spécificités de la région de Kidal.

Pour ce faire, il faut :

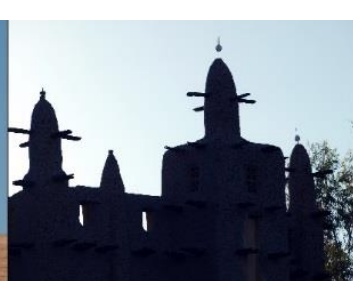
- Formuler des politiques et programmes publics adaptés au mode de vie des communautés locales (systèmes mobiles de santé, écoles nomades, enseignement de l'histoire locale, etc.) ;

- Nommer des ressortissants de Kidal à des postes importants au sein du gouvernement, du cabinet du président de la République, de la Primature, et au sein des autres institutions de l'Etat ;
- Attribuer des quotas de représentation pour les chefs traditionnels au niveau du Haut Conseil des Collectivités Territoriales et de les nommer de facto au sein des conseils communaux de la région ;
- Procéder à un nouveau redécoupage administratif de la région de Kidal en créant de nouvelles circonscriptions en tenant compte de la diversité communautaire et du partage du pouvoir local ;
- Donner un statut particulier à la région de Kidal en vue de prévenir d'éventuelles velléités sécessionnistes en permettant aux populations locales de réaliser leur aspiration historique à « s'autogérer librement ».

Sécurité territoriale et Protection des civiles

Pour assurer efficacement la sécurité des personnes et de leurs biens dans la région de Kidal, le dispositif sécuritaire devrait reposer sur les populations locales en répondant aux défis de la protection des civils, du banditisme, de la criminalité transfrontalière et du terrorisme. Pour ce faire, il faut :

- Développer une approche sécuritaire basée sur la responsabilisation des acteurs de la région (groupes armés, communautés locales et collectivités territoriales). Cette proposition a la même visée que celle stipulée dans l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger. Toutefois, la démarche devrait être différente puisque les populations locales pourront ne pas coopérer avec des forces qui ne proviendraient pas des communautés elles-mêmes ;
- Donner un cadre légal au dispositif de sécurité et de défense ancré dans les



FES Mali Policy Paper

communautés et les territoires, en l'arrimant stratégiquement au système national de défense et de sécurité. Les CLS prévus dans l'Accord en cours de mise en œuvre s'apparenteraient à une police municipale. Or, le type de menace qui prévaut actuellement à Kidal nécessite une force plus militarisée à même de se déployer partout dans la région et conduire des opérations anti-terroristes en plus des actions de police ;

- Recentrer les mécanismes opérationnels de sécurité de la région autour des mouvements de Kidal, signataires de l'Accord de paix, dans un cadre élargi de coopération avec les forces étrangères ;
- Doter la Collectivité-Région d'une force territoriale de sécurité démembrée au niveau de chaque cercle, commune, village et fraction de la région de Kidal. Cette force territoriale de sécurité pourrait ainsi être formalisée, structurée, équipée, entraînée et spécialisée en différentes missions afin de lui permettre de mener des opérations de police civile ainsi que celles de force spéciale d'intervention (anti-terrorisme, anti-criminalité, ...).
- Constituer auprès de chaque chef de tribu/fraction une unité de police communautaire en charge de la vigilance, de l'alerte et de l'interpellation, comprenant des conseillers de fraction et des membres de la communauté et/ou des ressortissants de son territoire d'attache. Ces structures seront des démembrements de la principale entité qui devrait être arrimée au dispositif national de défense et de sécurité. Il reviendrait à l'Etat de mobiliser les moyens de sa politique bien que les budgets de la défense et de la sécurité aient été augmentés ces dernières années.

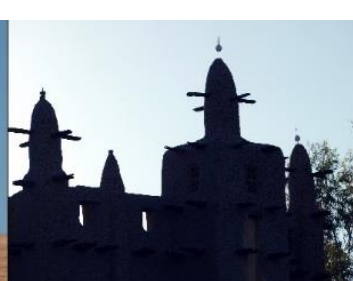
Cette force territoriale de sécurité placée sous le leadership de la Collectivité-Région, demeure une entité nationale relevant in fine de l'Etat et ainsi sous commandement stratégique conjoint des départements

ministériels concernés. Elle pourrait ainsi être employée dans la sécurisation des frontières ainsi que la lutte anti-criminalité transnationale.

▪ Dialogue, Réconciliation locale et Vivre-ensemble

Pour assurer un processus irréversible de réconciliation locale et nationale, l'ensemble des politiques, programmes et actions de l'Etat central devraient s'inscrire dans une logique sensible au conflit en tenant compte de la diversité du pays et de certaines spécificités locales. Pour ce faire, il faut :

- Renforcer la culture de la paix en bannissant certains propos discriminatoires dans le langage quotidien et en développant l'esprit de cohabitation pacifique et de respect mutuel ;
- Mettre en place des politiques, programmes et approches d'éducation valorisant la diversité nationale et permettant aux maliens de mieux se connaître en vivant, étudiant ou travaillant ensemble ;
- Ériger la CVJR en autorité indépendante et lui donner les moyens de sa mission ;
- Mettre en place un Collège de sages dans la région de Kidal en qualité d'organe consultatif auprès du président de la collectivité-région ;
- Créer des espaces formels de dialogue communautaire et des commissions locales de bons offices évoluant sous la houlette du Collège de sages. L'objectif est de favoriser la complémentarité et l'inclusion d'acteurs importants et légitimes faiblement intégrés dans le mode actuel de gouvernance territoriale. C'est donc une façon d'impliquer davantage toutes les énergies humaines locales dans la gestion des affaires publiques locales.



▪ Résilience, Reconstruction et Développement

La situation prévalant à Kidal exige une approche intégrée de la résilience des communautés, de la reconstruction et de l'amorce d'une nouvelle dynamique de développement territorial. Ainsi, il faut :

- Mettre en place un cadre de coordination des interventions à caractère humanitaire dans la région de Kidal selon une logique dégressive échelonnée sur 3 ans ;
- Réhabiliter les services sociaux de base de la région de Kidal en mettant en place un programme triennal de reconstruction et d'appui au fonctionnement desdits services ;
- Restructurer l'ADN et adapter sa mission aux exigences du développement territorial en renforçant ses prérogatives de conception, d'orientation, d'ingénierie territoriale et de coordination des stratégies de développement régional et local au moyen de l'innovation et des partenariats stratégiques ;
- Abonder un fonds de développement territorial de la région de Kidal, orienté vers la valorisation et l'amélioration de la compétitivité du potentiel agro-pastoral, environnemental, artistique et culturel au moyen d'une approche intégrée, structurée et cohérente ;
- Créer auprès de la présidence de la République une Autorité pour le développement et la consolidation de la paix dans la région Kidal ayant pour mission d'observer les dynamiques locales, d'étudier le système de conflits dans la région, de prévenir les tensions, de conseiller sur les approches de développement-sécurité-gouvernance, de proposer des stratégies de gestion des situations, et de participer à la recherche de partenariat et la mobilisation des ressources. En réalité, il y a un besoin pertinent de renforcement institutionnel des collectivités de la région de Kidal.

Aussi, la mise en place temporaire d'une telle structure pourrait faciliter la conception et la réalisation de programmes spéciaux pour accélérer le processus de paix, renforcer la confiance entre les parties au conflit et stabiliser durablement.

Les actions ci-dessus pourront ainsi permettre de traduire les volontés politiques en actions concrètes susceptibles de ramener la paix, de stabiliser durablement la région de Kidal et l'inscrire dans une nouvelle dynamique de développement et de participation à la vie publique nationale pour la construction d'un nouveau Mali respectueux de sa diversité et économiquement émergent.

A propos de l'auteur

Mohamed Ag Alhousseini a un background académique et une expérience pertinente dans le domaine de la gouvernance, de la paix et de la sécurité. Il a travaillé pour la MINUSMA sur les questions de Gouvernance locale et était membre du GT-DDI coordonné par la coopération allemande. Il est également formateur certifié en Consolidation de la Paix (EMP-ABB) et en Genre dans les Opérations de paix (ZIF - Centre international des opérations de paix de Berlin).

Actuellement, il travaille comme consultant pour le département "Etat de droit, Gouvernance et Société" de l'Institut des Etats-Unis pour la paix sur le "Dialogue pour le sécurité et la Justice" au Sahel.