



Mahamadou Diouara

Entre ambition et impasse : les enseignements tirés de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali (2015-2024)

Résumé

- L'expérience de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali (APR) montre qu'un accord négocié principalement entre élites politico-militaires et soutenu par une forte médiation internationale ne peut produire des résultats durables sans adhésion populaire, participation citoyenne et appropriation par les acteurs nationaux.
- Au-delà de la qualité des dispositions d'un accord, la réussite d'un processus de paix dépend de l'engagement constant des parties prenantes, de la continuité institutionnelle et de mécanismes crédibles de suivi et de mise en œuvre.
- Les futurs accords au Sahel devront tirer les leçons des limites de l'APR : une fragmentation de la médiation internationale, une dépendance excessive aux financements extérieurs, l'exclusion de certains acteurs clés et la déconnexion entre les enjeux sécuritaires et les défis de gouvernance. Les processus de paix devront articuler sécurité, développement, justice, réconciliation et participation citoyenne afin de répondre aux causes profondes des conflits.

Introduction

Signé en 2015, l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali (APR) issu du processus d'Alger, fut l'un des efforts de paix les plus ambitieux et médiatisés au Sahel au regard de l'ampleur de la médiation internationale, de sa durée et de la complexité de la crise. Conçu comme une réponse globale à la crise de 2012, marquée par l'effondrement de l'État, l'occupation du Nord par des groupes armés et l'intervention militaire internationale, il ambitionnait de refonder le contrat politique malien autour de trois piliers : réaffirmer l'unité nationale grâce à une décentralisation substantielle, promouvoir une gouvernance rénovée et inclusive, et favoriser la réconciliation par la réintégration des combattants et la justice transitionnelle. Pourtant, près de dix ans après sa signature, son abrogation officielle en janvier 2024 par les autorités de la transition a consacré l'échec d'un processus onéreux, contesté et largement vidé de sa substance politique. Toutefois, réduire l'APR à un simple échec serait analytiquement insuffisant. L'accord a également permis d'éviter, pendant plusieurs années, une reprise généralisée des affrontements entre l'État et les principaux groupes armés signataires du Nord, tout en maintenant des espaces de dialogue politique.

Cet article propose une autopsie raisonnée de l'APR, au-delà des récits partisans. Il démontre que l'expérience de l'APR constitue un cas d'étude essentiel pour l'ensemble du Sahel. Sa trajectoire révèle les limites d'un modèle de paix fortement internationalisé, négocié entre élites politico-militaires, mais faiblement ancré dans les réalités sociétales et territoriales locales. L'érosion progressive de la confiance, la persistance de la menace terroriste et le déplacement de l'épicentre du conflit vers le Centre ont achevé de vider le compromis de sa substance. L'autopsie de cet échec relatif est donc une condition nécessaire pour envisager l'avenir.

Un « enfant » de la nécessité et l'arrivée rapide d'une impasse

L'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali ne fut pas le produit d'une vision partagée, mais bien celui d'une urgente nécessité. Il émergea des ruines de la crise de 2012, marquée par la rébellion du Mouvement national de libération de l'Azawad MNLA, le coup d'État de mars 2012, l'occupation du Nord par une coalition hétéroclite de groupes séparatistes et djihadistes, et le déploiement dans l'urgence de l'opération Serval¹ puis de la MINUSMA² précédée de la MISMA³.

Quatrième accord du genre après ceux de Tamanrasset (1991), du Pacte National (1992) et d'Alger (2006). Il est précédé de l'accord préliminaire de Ouagadougou (2013) et capitalisait sur les processus de dialogues inter-maliens, ceux des foras régionaux de Kidal, Gao et Tombouctou couronnés par les assises nationales sur le Nord et les États généraux de la décentralisation – organisés aux premières heures du régime de feu le président Ibrahim Boubacar Keita. Sa genèse fut largement pilotée par une médiation internationale hétéroclite, menée par l'Algérie et soutenue par un « groupe de suivi » incluant l'ONU, l'Union Africaine, la CEDEAO, l'Union Européenne, l'Organisation de la Coopération Islamique et d'autres pays. Cette genèse sous tutelle externe est fondamentale : l'APR fut moins le fruit d'une maturation politique interne que celui d'une prescription acceptée par un État affaibli, alors en lutte pour sa survie.

Quatre catégories d'acteurs ont pris part à ce processus, notamment la médiation internationale avec comme chef de file l'Algérie, les parties signataires (gouvernement malien et groupes armés), les pays observateurs et les sociétés civiles⁴ reçues pour être écoutées. Toutefois, les négociations restèrent principalement structurées autour du gouvernement malien et des deux principales coalitions armées du Nord, la Coopération des Mouvements de l'Azawad (CMA) et la Plateforme).

La mise en œuvre de l'Accord, avec un calendrier initial particulièrement ambitieux, révéla rapidement l'écart entre les ambitions du texte et la réalité du terrain. Dès les premiers mois, le processus s'enlisa dans un cycle de retards, de méfiance réciproque et de blocages structurels en raison des retards multiples dans la délivrance des noms pour constituer les organes de l'Accord, la non-fourniture des listes de combattants pour le DDR et la RSS, les divergences dans l'interprétation de certaines parties du texte notamment le rôle du représentant de l'État dans la région, entre autres. Les blocages furent à la fois politiques et sécuritaires. La CMA conditionnait ses avancées dans le DDR à des progrès institutionnels et politiques liés à la régionalisation. Le gouvernement, de son côté, considérait le DDR et la RSS comme des préalables indispensables à la restauration de l'autorité de l'État et à la démonstration de la bonne foi des groupes armés. Ces divergences ont creusé un fossé de défiance entre le Gouvernement malien et la CMA. Le Comité de suivi de l'accord (CSA), conçu comme le principal mécanisme d'arbitrage et de coordination, devint progressivement une structure bureaucratique peu efficace. Malgré l'existence de commissions thématiques et la mobilisation de ressources financières importantes, les recommandations produites étaient rarement suivies d'effets. Les mécanismes de suivi demeuraient faibles et les responsabilités diluées entre les différents acteurs. La forte dépendance financière vis-à-vis des partenaires internationaux contribua également à la création d'une « économie de la paix » coûteuse et parfois déconnectée des capacités budgétaires de l'État malien. Les avantages financiers associés à certaines structures de mise en œuvre ont pu réduire les incitations à accélérer le processus.

Parallèlement, la dynamique du conflit évoluait rapidement. Alors que l'APR avait été conçu principalement pour répondre à la crise du Nord, l'épicentre de la violence se déplaçait progressivement vers le Centre du Mali. L'accord apparaissait dès lors de moins en moins adapté à un conflit devenu plus diffus, plus communautaire et plus régionalisé.

L'exclusion des groupes affiliés au terrorisme international du processus politique fut un autre facteur majeur de fragilisation. Les dispositifs prévus pour lutter conjointement contre ces groupes, notamment les unités spéciales mixtes de sécurité, ne furent jamais réellement opérationnalisés. Faute d'être contenue, l'insécurité continua de s'étendre vers le Centre puis vers les pays voisins.

1 Opération Serval : Mission d'intervention militaire française au Mali lancée le 11 Janvier 2013 pour stopper l'avancée des groupes terroristes sur le Sud du Mali.

2 MINUSMA : Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unis pour la Stabilisation du Mali.

3 Mission internationale de Soutien au Mali (MISMA) sous conduite Africaine était une mission déployée par l'Union africaine pour soutenir le Mali en 2013, mais très rapidement elle a été remplacée par la MINUSMA.

4 Chaque partie a fait venir sa société civile à Alger pour être entendue.

Une appropriation nationale insuffisante

Le déficit de portage politique par les signataires de l'APR a affaibli son acceptation et son appropriation nationale. Du côté du gouvernement comme des groupes armés, l'accord fut souvent perçu davantage comme un compromis imposé par les rapports de force du moment que comme un véritable consensus politique. Ce déficit de confiance fut aggravé par une méconnaissance des textes par les populations, les ambiguïtés de certaines dispositions du texte et par la perception croissante d'une tutelle internationale sur le processus. Une partie de l'opinion publique malienne considérait que certaines dispositions de l'accord, dont l'article 06 favorisaient excessivement les régions du Nord ou plaçaient l'État malien sur un pied d'égalité avec les groupes armés. Malgré de multiples efforts de dissémination, l'APR est resté largement méconnu des Maliens, y compris certains responsables de sa mise en œuvre.

Les données du Mali-Mètre (FES-Mali, 2021) révèlent un faible niveau de connaissance populaire de l'Accord pour la paix et la réconciliation (APR), avec près des deux tiers des Maliens n'en ayant aucune connaissance. Cependant, cette méconnaissance contrastait avec une confiance relativement importante dans la capacité de l'Accord à ramener la paix, révélant une adhésion davantage symbolique que fondée sur une compréhension approfondie du contenu de l'accord.

Malgré les difficultés rencontrées, l'Accord pour la Paix et la Réconciliation (APR) proposait des solutions pertinentes pour résoudre la crise malienne. Son approche principale reposait sur l'instauration d'une gouvernance décentralisée et participative, accordant des pouvoirs étendus aux collectivités locales sans remettre en cause les prérogatives régaliennes de l'État unitaire, seul dépositaire de la souveraineté nationale et garant de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale. Ce cadre semblait répondre aux besoins du pays pour un retour à la paix durable. Cependant, la complexité des dynamiques (locales, nationales, régionales et internationales) a détourné les acteurs des objectifs initiaux et des avantages de ces solutions si nécessaires pour la paix régionale et la sécurité des populations maliennes. Leurs agendas individuels (focalisation des groupes armés sur les luttes de territoires et la rente des sites d'orpaillage tandis que le gouvernement était préoccupé par la menace terroriste croissante et la gestion des tensions politiques internes persistantes) ont pris le dessus, engendrant une succession de tensions, de bras de fer et d'alliances contre nature. Si le cessez-le-feu entre le gouvernement et la CMA a globalement tenu, les affrontements récurrents entre la CMA et la Plateforme ont fortement entravé la mise en œuvre de l'Accord. Par ailleurs, le faible contrôle exercé par les mouvements signataires sur leurs combattants, souvent en circulation entre groupes armés signataires et organisations terroristes, a durablement fragilisé la confiance entre les parties.

De même, l'instabilité politique chronique contribua également à affaiblir la continuité du processus. Entre 2015 et 2022, le Mali connut une succession rapide de Premiers ministres et de ministres chargés de la réconciliation. Chaque changement impliquait la reconstruction des relations de confiance entre les parties.

Une médiation internationale fragmentée

La médiation internationale constitua à la fois une force et une faiblesse du processus. Elle permit de mobiliser des ressources financières, diplomatiques et techniques considérables, mais contribua également à fragmenter la gouvernance du processus. La multiplicité des acteurs (ONU, UA, UE, CEDEAO, etc.) a généré une diplomatie fragmentée et des agendas concurrents. Le rôle bidimensionnel de la France, à la fois médiatrice et belligérante dans la lutte anti-terroriste, a nourri les suspicions. Le CSA, sous tutelle internationale, est devenu le symbole d'une souveraineté malienne confisquée. En définitive, un réel déficit de coordination s'est posé dans la mise en œuvre de l'APR.

Les divergences d'approche entre acteurs internationaux, notamment entre l'Algérie, chef de file de la médiation, et la France, engagée dans la lutte contre le terrorisme, ont nourri une rivalité silencieuse de leadership qui a fortement compliqué la coordination internationale. L'Algérie elle-même se trouva dans une position délicate du fait de son double rôle de médiateur principal et d'acteur historique dans la gestion des crises antérieures au Mali. Selon les acteurs et les crises, elle fut accusée soit de proximité excessive avec les groupes armés Touaregs, soit d'incapacité à faire pression efficacement sur le gouvernement malien. Quant à la MINUSMA, elle a reçu des responsabilités importantes, notamment en matière de soutien logistique, financier et technique, à la coordination des processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), de justice transitionnelle et de réformes politiques et institutionnelles. Mais elle fut finalement contestée pour son incapacité à stabiliser le pays et son inaction face à la propagation du conflit vers les autres parties du Mali.

Le déficit d'arbitrage clair et consensuel au sein du CSA a également joué en défaveur de la construction de consensus progressifs, indispensables à la consolidation de la confiance dans un processus de construction d'une paix durable. Cette faiblesse contribua progressivement à l'érosion de la confiance entre les parties.

L'APR et les défis transversaux au Sahel

L'échec de l'APR est aussi révélateur des pathologies structurelles qui minent l'ensemble de l'espace sahélien, offrant une grille de lecture des impasses régionales.

La Sécurisation vaine et l'expansion des menaces

La propagation du conflit du Nord vers le Centre du Mali puis vers le Burkina Faso et le Niger illustre les limites des

approches essentiellement sécuritaires. Malgré d'importants investissements militaires internationaux, les groupes armés djihadistes ont progressivement étendu leur présence territoriale.

L'absence d'intégration des groupes affiliés au terrorisme international dans le processus politique a réduit les dividendes sécuritaires potentiels de l'accord. Les dispositifs sécuritaires prévus par l'APR pour lutter contre ces groupes ne furent jamais pleinement mis en œuvre.

Les rivalités géopolitiques

Le Sahel est devenu l'arène de compétitions géopolitiques qui parasitent les efforts de paix. L'échec de la médiation internationale dans l'APR préfigure une tendance lourde : l'érosion des mécanismes de médiation collective au profit de rivalités étatiques bilatérales. La compétition algéro-marocaine, les repositionnements de la France, de la Russie et d'autres puissances comme la Turquie, la Chine, et les tensions entre les régimes de la Confédération de l'Alliance des États du Sahel (Burkina Faso, Mali et Niger) et la CEDEAO, créent un environnement où les logiques de pouvoir priment sur les impératifs de paix. Les acteurs locaux (Gouvernements et groupes armés) apprennent à instrumentaliser ces rivalités, fragmentant davantage le paysage diplomatique.

Le retour du "souverainisme"

L'émergence d'un discours souverainiste vigoureux, au Sahel central, constitue un défi transversal majeur. S'il répond à une demande populaire de dignité et d'autodétermination, il n'en pas moins que ces pays restent fortement dépendants de l'extérieur limitant une autonomie stratégique et économique véritable.

En somme, ces défis transversaux révèlent les limites des modèles de paix conçus de l'extérieur et appellent à repenser les processus de dialogue comme des dynamiques politiques de long terme, ancrées dans les réalités locales et centrées sur la reconstruction de la confiance entre l'État et les citoyens.

Leçons tirées

Leçon 1 : La volonté politique, une ressource indispensable

Aucun accord de paix ne peut survivre sans engagement politique constant des signataires. La stabilité institutionnelle, la continuité des interlocuteurs et la crédibilité des engagements constituent des conditions fondamentales. De même, les mécanismes de mise en œuvre doivent reposer sur des calendriers réalistes, des indicateurs de progrès clairs et des dispositifs robustes de suivi et de redevabilité. Pour y arriver, il faut :

- Établir un calendrier de mise en œuvre clair et réaliste, avec des objectifs et des indicateurs de progrès.
- Créer un comité de suivi de la mise en œuvre, composé de représentants de l'État (gouvernement et parlement), des groupes armés et de la société civile dans sa diversité.
- Organiser des réunions régulières entre les parties prenantes pour évaluer les progrès et résoudre les problèmes.
- Mettre en place des mécanismes de transparence et de redevabilité pour garantir la crédibilité du processus.

Leçon 2 : La médiation internationale doit rester pragmatique et modérée

Une médiation efficace doit être perçue comme impartiale, coordonnée, et respectueuse de la souveraineté nationale, et non comme un directoire exerçant une tutelle. Les partenaires internationaux doivent soutenir un processus piloté principalement par les acteurs nationaux et régionaux.

Pour ce faire, il faut :

- Établir un mandat clair et limité pour les médiateurs internationaux.
- Garantir la coordination entre les médiateurs internationaux et les acteurs nationaux dans le respect d'un équilibre qui préserve la souveraineté de l'État tout en garantissant la capacité d'arbitrage de la médiation
- Mettre en place des mécanismes de communication transparente et régulière entre les médiateurs et les parties prenantes.
- Éviter les interventions unilatérales et respecter la volonté des parties prenantes.

Leçon 3 : L'inclusion, au-delà des mots, une réalité incontournable

L'inclusion ne peut se limiter à une participation symbolique. Les femmes, les jeunes, les communautés rurales, les personnes déplacées, les réfugiés et les autorités traditionnelles doivent disposer d'espaces réels de participation et de décision. Pour y parvenir, il est nécessaire :

- D'établir des quotas et des mécanismes de participation pour garantir la voix de tous les acteurs, y compris les femmes, les jeunes, les communautés rurales et les déplacés.
- De mettre en place des mécanismes de communication, transparents et réguliers pour informer les populations sur le processus de paix.

→ De garantir la représentation des groupes marginalisés dans les instances de décision.

→ D'encourager les gestes concrets et réciproques pour renforcer la confiance.

Leçon 4 : L'ancrage budgétaire national, condition de survie

Les processus de paix doivent être financièrement viables pour les États concernés. L'aide internationale doit soutenir des objectifs précis et temporaires, sans créer des structures durablement dépendantes des financements extérieurs. C'est pourquoi ils nécessitent :

- L'établissement d'un budget clair et réaliste pour le processus de paix.
- La mise en place des mécanismes de gestion financière transparente et responsable.
- La garantie de participation des acteurs nationaux dans la gestion des fonds.
- L'alignement des budgets avec les standards du pays concerné.

Leçon 5 : La confiance, le cœur du processus

La paix repose avant tout sur la construction progressive de la confiance. Chaque retard, blocage ou ambiguïté alimente les perceptions de mauvaise foi des parties prenantes. Les mécanismes de dialogue permanent, les mesures de confiance réciproques et les dispositifs crédibles d'arbitrage sont donc essentiels. Pour cela, sa construction et sa conservation nécessite :

- D'établir des mécanismes de communication transparente et régulière entre les parties prenantes.
- De garantir la mise en œuvre des accords et des engagements pris.
- De mettre en place des mécanismes de résolution des conflits et des différends.

Conclusion

L'expérience de l'APR est un enseignement. Il nous lègue une vérité fondamentale, trop souvent occultée par le technocratie des diplomates et l'urgence des bailleurs : on ne décrète pas la paix par un texte, aussi sophistiqué et complet soit-il. La paix n'est pas qu'un document à signer, mais un processus lent, et profondément politique qui doit impérativement émaner des entrailles mêmes des sociétés qu'il prétend réconcilier. S'il est vrai que l'obtention des cessez-le feu commande des mesures d'urgence, il n'en est pas moins de la nécessité d'un processus patient, participatif et inclusif pour donner une chance d'aboutir à une paix durable. L'APR a échoué car il fut conçu comme un remède extérieur, administré à un corps social dont il n'avait pas compris les complexités et les dynamiques profondes.

La leçon fondamentale pour l'avenir du Sahel est donc claire : les futurs processus de paix devront dépasser les simples négociations entre élites politico-militaires sous forte tutelle internationale. Ils devront s'appuyer davantage sur les dynamiques locales, les mécanismes communautaires et une participation citoyenne réelle.

En ce sens, l'expérience malienne constitue moins un modèle à reproduire qu'un ensemble d'enseignements sur les écueils à éviter : une fragmentation de la médiation internationale, une inclusion limitée, une dépendance financière excessive et une appropriation nationale insuffisante. Pour soutenir un processus de paix plus inclusif et plus durable, il est essentiel de renforcer la confiance entre les parties prenantes. Il est également crucial de soutenir les initiatives de développement économique et social dans les régions touchées par les conflits afin de prévenir les causes profondes de l'instabilité. Enfin, il est nécessaire de promouvoir la réconciliation nationale et la justice transitionnelle pour permettre aux populations de se tourner vers l'avenir avec espoir et confiance.

Bibliographie

Mali-Mètre 2021

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2021-12.pdf>

Rapports de l'Observateur indépendant Carter Center For Peace

<https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/mali-io-aug-2021-fr.pdf>

<https://pubhtml5.com/qpno/sumi/>

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/mali-independent-observer-report-april-2020-fr.pdf

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/mali-independent-observer-report-fr-jan-2020.pdf

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/mali-independent-observer-report-french-sept-2019.pdf

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/mali-independent-observer-4e-rapport-fr-051319.pdf

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/conflict_resolution/mali-3e-rapport-fr.pdf

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/mali-final-io-report-fr-10-25-18.pdf

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/mali-observer-report-may-2018-fr.pdf

À propos de l'auteur

Mahamadou Diouara est sociologue et spécialiste des questions de gouvernance, de sécurité et de consolidation de la paix au Sahel.

Imprint

Centre de Compétences Paix et Sécurité

Département Afrique

Friedrich-Ebert-Stiftung
Avenue des Ambassadeurs
Fann Résidence
25516 Dakar-Fann
Senegal

Coopération internationale

Anna Reuss

Auteur

Mahamadou Diouara

Design/Layout

Abdoul Malick Almaimoune

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite sans l'autorisation écrite de l'éditeur, sauf pour de brèves citations dans des ouvrages et des comptes rendus critiques. Pour toute information ou demande d'autorisation, veuillez contacter la Friedrich-Ebert-Stiftung. Les "opinions exprimées" n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Publié en Juin 2026 par Friedrich-Ebert-Stiftung

© Friedrich-Ebert-Stiftung Centre de Compétences Paix et Sécurité, 2026

ISBN 978-2-490093-57-1

Nous contacter : ↗ [info\(at\)fes-pscc.org](mailto:info(at)fes-pscc.org)



Centre de Compétences Paix et Sécurité
Département Afrique