

Rapport de l'Observateur Indépendant

Observations sur la mise en œuvre
de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation
au Mali, issu du processus d'Alger

Décembre 2020

THE
CARTER CENTER



Ce rapport présente les observations du Centre Carter, Observateur Indépendant de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, tirées de près de trois ans d'observation de la mise en œuvre, et tenant compte du contexte particulier de la période récente (avril à novembre 2020).

L'Observateur Indépendant exerce son mandat grâce à l'observation des sessions du Comité de suivi de l'Accord (CSA) et d'autres réunions relatives à la mise en œuvre de l'Accord, à des entretiens avec les premiers acteurs de la mise en œuvre et du suivi de l'Accord, ainsi qu'avec des membres de la société civile, des chercheurs, des représentants d'organisations non gouvernementales, et des partenaires internationaux du Mali. Il s'appuie également sur des documents officiels maliens, des rapports des organisations internationales, des publications scientifiques et des articles de presse.

L'Observateur Indépendant remercie l'ensemble des acteurs maliens et internationaux qui facilitent son travail, son accès aux acteurs et aux informations pertinentes, ainsi que l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et leur concours.

** * **

Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a contribué à l'amélioration de la vie des populations dans plus de 80 pays en résolvant des conflits, en promouvant la démocratie, les droits humains et le développement, en agissant en prévention des maladies et en améliorant les soins de santé mentale. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par Jimmy Carter, ancien président des États-Unis, et Rosalynn Carter, ancienne première dame, en partenariat avec l'Université Emory, afin de promouvoir la paix et la santé dans le monde.

PERSONNEL DE L'OBSERVATEUR INDÉPENDANT

BAMAKO

CONSEILLÈRE SPÉCIALE

AMBASSADRICE (RET.) BISA WILLIAMS¹

CONSEILLER SPÉCIAL ADJOINT

JEAN NTOLE KAZADI

COORDINATRICE

LAURENCE BARROS

ANALYSTE

DEO MBUTO

RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

BAKARY DIARRA

ATLANTA

DIRECTRICE DU CENTRE CARTER

PAIGE ALEXANDER

VICE-PRÉSIDENT DES PROGRAMMES DE PAIX

BARBARA J. SMITH

DIRECTEUR DU PROGRAMME DE RÉOLUTION DE CONFLITS

HRAIR BALIAN

DIRECTEUR ADJOINT DU PROGRAMME DE RÉOLUTION DE CONFLITS

JOHN GOODMAN

RÉDACTRICE ET ANALYSTE

ANNE SAVEY²

DIRECTRICE ADJOINTE DE COMMUNICATION

SOYIA ELLISON

DIRECTRICE ADJOINTE DU BUREAU D'APPUI INTERNATIONAL

JAYANTHI NARAIN

DIRECTRICE ADJOINTE AU DÉVELOPPEMENT

JANET SHIN

ASSOCIÉE PRINCIPALE DU PROGRAMME DE RÉOLUTION DE CONFLITS

KATE KNAPP

ASSISTANTE DE PROGRAMME

MERISSA COPE

ANALYSTE FINANCIER

RUBY JUDIT-KOCHENDERFER

TRADUCTRICE

MANUELA MASSÉ³

ACRONYMES

ADR	Agence de développement régional
CCI	Conseil consultatif interrégional
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CMA	Coordination des Mouvements de l'Azawad
CN-DDR	Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
CNI	Commission Nationale - Intégration
CN-RSS	Conseil National de Réforme du Secteur de la Sécurité
CNSP	Conseil National pour le Salut du Peuple
CNT	Conseil National de Transition
CSA	Comité de suivi de l'Accord
CSMAK	Coordination sécuritaire des mouvements de l'Azawad à Kidal
CTS	Commission technique de sécurité
CVJR	Commission Vérité Justice et Réconciliation
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DNI	Dialogue national inclusif
EMOV	Équipes mixtes d'observation et de vérification
FAMa	Forces armées maliennes
FDD	Fond de développement durable
FDS	Forces de défense et de sécurité maliennes
MIEC	Mission d'évaluation conjointe au Nord du Mali
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MOC	Mécanisme opérationnel de coordination
M5-RFP	Mouvement du 5 juin-Rassemblement des Forces Patriotiques
ONU	Nations Unies
PTF	Partenaires techniques et financiers
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SSD-RN	Stratégie Spécifique de Développement des régions du Nord
UA	Union africaine
UE	Union européenne

TERMINOLOGIE

Intégration	Processus d'intégration d'ex-combattants dans les forces de défense et de sécurité. À différencier du processus de réinsertion à la vie civile dans le cadre du DDR.
Médiation	Membres de la communauté internationale mentionnés à l'Article 58 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali.
Mouvements signataires (Mouvements)	Coordination des mouvements de l'Azawad et la Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014.
Parties maliennes (Parties)	Gouvernement du Mali, CMA et Plateforme
Plateforme	La Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014.
Transition	Le cadre de gouvernance mis en place pour une période de 18 mois, à partir de l'investiture du président de la Transition le 25 septembre 2020. Les organes de la Transition sont le président de la Transition, le vice-président, le gouvernement, et le Conseil National de Transition.

TABLE DES MATIÈRES

<u>ENCADRÉ : PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	1
<u>INTRODUCTION</u>	2
<u>CONTEXTE</u>	3
<u>OBSERVATIONS ET LEÇONS CLÉS</u>	4
<u>RECOMMANDATIONS</u>	9
<u>CONCLUSIONS</u>	14
<u>ANNEXE 1 : OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES SUR LA PÉRIODE D'AVRIL À NOVEMBRE 2020</u>	16
ANNEXE 2 : TABLEAU - BILAN DES PROGRÈS RÉALISÉS ET ACTIONS RESTANTES À RÉALISER DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD.....	<i>(ci-joint)</i>
<u>NOTES</u>	22

Principales observations et recommandations

- La mise en œuvre de l'Accord a connu de faibles progrès en 2020 en raison de la crise socio-politique, du coup d'État du 18 août, de la mise en place de la Transition, et de la pandémie de COVID-19. La Transition offre une opportunité pour les Parties de recentrer leurs efforts et d'améliorer la mise en œuvre, à condition qu'elles changent leurs pratiques.
- Plus de cinq ans après la signature de l'Accord, presque toutes les étapes intermédiaires ont été franchies. Les actions doivent désormais se focaliser sur les dispositions essentielles de l'Accord, à savoir une plus grande représentation des populations du Nord dans les institutions nationales et l'avancement du processus de décentralisation ; la réalisation du processus de démobilisation, désarmement et réintégration ; la réforme du secteur de la sécurité, la formation de l'armée reconstituée et son redéploiement ; la réalisation de projets concrets porteurs de développement économique au Nord ; les réformes nécessaires pour une justice de proximité, équitable et efficace ; et des actions fortes en faveur de la réconciliation nationale.
- Conformément à la Charte de la Transition, le Président, le Vice-Président, le Premier ministre, et les Mouvements signataires désormais représentés au sein du Gouvernement, se doivent d'exprimer publiquement leur soutien à l'Accord et d'expliquer aux Maliens ses bénéfices pour la paix et la sécurité nationale, et ce, dans tout le pays.
- Le Gouvernement devrait établir un organe de travail malien unique, fort, inclusif et capable de coordonner l'exécution de décisions concertées sur tous les aspects de l'Accord, ou à défaut de mettre en place un cadre de travail plus cohérent. La question de l'architecture malienne de mise en œuvre fait partie des principaux problèmes depuis 2015.
- La responsabilité première de la mise en œuvre revient aux Parties signataires. Il ne faut pas attendre du Comité de suivi de l'Accord (CSA) qu'il génère la dynamique quotidienne du travail. En même temps, la Médiation devrait davantage soutenir le CSA dans le suivi des actions prioritaires et la redevabilité des Parties à l'égard du processus, en étant proactive. Le CSA et la Médiation pourront faire un usage plus complet de l'ensemble de leurs prérogatives, prévues dans les Articles 52 et 60 de l'Accord, ainsi que dans le Pacte pour la Paix (Octobre 2018), pour assister les Parties afin qu'elles surmontent les obstacles persistants, relèvent les défis à venir, et réalisent de réels progrès.

INTRODUCTION

Malgré de nombreux défis, l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé en 2015, demeure la pierre angulaire du processus de paix au Mali et une composante centrale des efforts de stabilisation au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Durant trois ans d'observation de la mise en œuvre de l'Accord par l'Observateur Indépendant, les Parties maliennes ont maintenu entre elles un relatif climat de paix et n'ont jamais renoncé à leur engagement en faveur de l'Accord. Pourtant, cinq ans après sa signature, l'Accord est encore loin d'atteindre ses objectifs et le processus de paix n'est toujours pas irréversible.

Cette réalité est largement imputable au comportement des Parties, à la fois à Bamako et sur le terrain. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) l'a déploré à maintes reprises et les Parties elles-mêmes l'ont reconnu. Le Gouvernement et les deux coalitions de mouvements armés signataires, à savoir la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et la Plateforme, ont marqué des résistances à l'avancement de sa mise en œuvre, accroissant les obstacles et contribuant ainsi à la détérioration de la situation sécuritaire et aux problèmes de gouvernance.

En 2020, la crise politique majeure, conjuguée à la pandémie de COVID 19, a paralysé l'action gouvernementale et la mise en œuvre de l'Accord pendant l'essentiel de l'année. Avec l'appui des partenaires internationaux, la Transition mise en place après le coup d'État du 18 août pourrait offrir aux Parties une opportunité d'avancer de manière renouvelée. Pour ce faire, les acteurs maliens auront besoin de rompre avec les comportements passés et de remplacer la rhétorique par des actions concrètes et des concessions courageuses.

En cette période de changements, la Médiation, y compris son chef de file l'Algérie, la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union africaine (UA), l'Union européenne (UE), les Nations Unies et la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA), ainsi que les autres partenaires du Mali, n'ont cessé d'insister sur l'impératif de la mise en œuvre de l'Accord comme l'une des conditions du retour de la paix. A cet égard, l'Observateur Indépendant note la place prioritaire donnée à la mise en œuvre de l'Accord dans les missions consacrées par la Charte de la Transition, et l'entrée au Gouvernement, pour la première fois, de représentants de l'ensemble des Mouvements signataires.⁴

Afin de concourir à la création des conditions pour une période de transition réussie, l'Observateur Indépendant présente, dans son rapport de fin d'année, des analyses sur l'état général de la mise en œuvre de l'Accord, axé autour de six observations et leçons clés et de six recommandations. En annexes, l'Observateur Indépendant rend compte d'observations spécifiques sur la période récente (avril à novembre 2020) et met à disposition un tableau récapitulatif de l'état d'exécution des engagements pris par les Parties.⁵

Les recommandations mettent l'accent sur des actions structurantes et de court terme qui permettraient aux Parties de démontrer leur volonté renouvelée et d'accomplir ensemble l'exécution d'engagements prioritaires, sans plus perdre de temps. Ces actions sont essentielles pour soutenir la Transition, étape de refondation et de préparation pour un passage de témoin efficace avec le prochain gouvernement élu, qui aura ensuite la responsabilité de poursuivre et accélérer encore la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali.

CONTEXTE

La période d'avril à novembre 2020 a été marquée par une grave crise socio-politique dont le point de départ a été essentiellement lié aux élections législatives d'avril 2020.⁶ A partir de la marche organisée le 5 juin à Bamako, les contestations du scrutin ont mué en un mouvement protestataire de grande ampleur qui s'est développé en crise institutionnelle. Le 18 août, malgré des tentatives de médiation entre le Mouvement du 5 juin-Rassemblement des Forces Patriotiques (M5-RFP) et le Gouvernement pour résoudre la crise, un coup d'État dirigé par le Conseil National pour le Salut du Peuple (CNSP) a renversé le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

L'attention des partenaires du Mali, conjuguée à la responsabilité des acteurs maliens, ont permis la mise en place d'une transition de dix-huit mois à partir du 25 septembre, date de la prestation de serment du Président de la Transition et ancien militaire, le colonel-major Bah N'Daw. En outre, la résolution des acteurs maliens et de leurs partenaires internationaux a permis la poursuite des opérations conjointes de sécurisation et de lutte contre le terrorisme pendant cette période.

Des organes de transition ont été mis en place, avec un président de la Transition, un vice-président, le colonel Assimi Goïta issu de la direction du CNSP, et un gouvernement de transition dirigé par un premier ministre, le diplomate expérimenté, Moctar Ouane. La formation du Conseil National de Transition (CNT) est intervenue le 5 décembre 2020. Lors de la séance inaugurale, le colonel Malick Diaw, également issu de la direction du CNSP, a été élu président du CNT (voir Annexe 1, Observations spécifiques). Organe législatif de la Transition, le CNT aura un rôle majeur de représentation de la nation, de conception et d'adoption des réformes prioritaires afin de réaliser les missions consacrées par la Charte de Transition, y compris celles relatives à la mise en œuvre de l'Accord.

Les défis pour la Transition sont multiples. Les missions prioritaires ont trait aux réformes démocratiques et institutionnelles, au rétablissement et au renforcement de la sécurité sur l'ensemble du territoire, à la promotion de la bonne gouvernance, aux questions sociales et à la mise en œuvre de l'Accord, dans sa spécificité et dans sa complémentarité avec chacun de ces chantiers.⁷ Ces missions seront à mettre en œuvre dans un environnement politique, sécuritaire et social particulièrement sensible. Les menaces terroristes et les violences intercommunautaires continuent en effet de s'accroître sur le territoire, notamment au Centre, et dans la sous-région, dans un contexte économique et sanitaire difficile.

L'Observateur Indépendant note que cette période de bouleversements politiques et sociaux a démontré un attachement des Parties à l'Accord. Les arrangements sécuritaires existants ont tenu et aucune des Parties n'a cherché à profiter de la situation pour remettre en cause les acquis de l'Accord. De plus, les membres du CNSP n'ont cessé de déplorer la profonde faiblesse de la mise en œuvre de l'Accord, et de proclamer leur volonté de diligenter la mise en œuvre, en harmonie avec les autres Parties. La représentation de l'ensemble des Mouvements signataires au sein du Gouvernement peut contribuer à une meilleure coopération entre les Parties, à l'adoption d'un plan d'action et d'une méthode renouvelée en faveur de la mise en œuvre de l'Accord.⁸ En même temps, les longues tractations entre le CNSP et les responsables civils sur la formation du CNT, suivi du rejet du processus par différents acteurs, y compris par la CMA, après la publication de la liste contestée des membres du CNT, risquent d'avoir un impact négatif sur la gouvernance de la Transition et de retarder les progrès à réaliser dans la mise en œuvre de l'Accord et les autres réformes attendues pendant la Transition (voir Annexe 1, Observations spécifiques).

Même si les Parties sont restées attachées à l'Accord, sa mise en œuvre a connu un nouveau coup d'arrêt important pendant la période récente, impactant plusieurs mesures en cours d'exécution sur lesquelles il est urgent d'agir. Deux mesures essentielles peuvent constituer des points de départ utiles et symboliques : Le découpage administratif indispensable à l'établissement des circonscriptions et des listes électorales dans les nouvelles régions, cercles et communes prévues par l'Accord, et l'opérationnalisation complète des premières unités de l'armée reconstituée déployées au Nord.

Enfin, l'Observateur Indépendant note la mobilisation du Comité de suivi de l'Accord (CSA) et la recommandation claire adressée aux Parties maliennes de se doter d'une nouvelle feuille de route appuyée sur un bilan global et objectif des cinq ans de mise en œuvre. En conformité avec leurs engagements et avec les recommandations du CSA, les Parties se sont réunies pendant quatre journées, du 24 au 27 novembre, afin d'élaborer la nouvelle feuille de route pour la reprise et l'accélération de la mise en œuvre de l'Accord pendant la période de transition, sous l'égide du Ministère de la Cohésion Sociale, de la Paix et de la Réconciliation Nationale. Depuis, la présentation de la feuille de route reste attendue tandis que la Médiation et les autres parties prenantes, y compris le Groupe de Suivi et de Soutien à la Transition malienne, ont exprimé leur entière disponibilité à les accompagner.⁹

OBSERVATIONS ET LEÇONS CLÉS

Afin d'aider les acteurs maliens à tirer des leçons du passé, l'Observateur Indépendant retient six observations et leçons clés et propose six recommandations issues de trois ans d'observation. L'accent est mis sur des actions structurantes et de court terme qui permettraient de réaliser des progrès significatifs et de revitaliser la mise en œuvre de l'Accord.

➤ **Observation 1 : Les mesures intérimaires et les étapes préliminaires réalisées ne garantissent pas la mise en œuvre des dispositions essentielles de l'Accord.**

Le Gouvernement et les Mouvements signataires ont évité de traiter de manière déterminée les dispositions centrales de l'Accord. Par leur manque de volonté et de concertation, des actions essentielles ont souvent été bloquées ou remises, tandis que les étapes préparatoires et les mesures intérimaires étaient lentement mises en œuvre.

Un important arsenal de textes législatifs et réglementaires a été mis en place sur les quatre piliers de l'Accord. Des structures et mécanismes indispensables à la réalisation de l'Accord ont été créés et opérationnalisés tels que la Commission Technique de Sécurité (CTS), le Mécanisme opérationnel de coordination (MOC), la Commission Nationale pour le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion (CN-DDR), la Commission Nationale-Intégration (CN-I), le Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CN-RSS), la Mission d'évaluation conjointe des besoins dans le Nord (MIEC), les Agences de développement régional (ADR) et la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR). Il s'agit désormais d'aller à l'essentiel et de mettre à exécution des actions prioritaires sur l'ensemble des quatre piliers de l'Accord.

L'Observateur Indépendant a constaté un tiraillement constant entre les Parties sur la prééminence des questions de défense et de sécurité ou des questions de réformes politiques et institutionnelles. Le Gouvernement a eu tendance à privilégier la concentration des efforts sur le Titre III de l'Accord (questions de défense et de sécurité), en particulier sur le désarmement des Mouvements et le rétablissement de la présence de l'armée dans le Nord, en faisant toutefois souvent obstacle à la réforme globale du secteur de la sécurité (voir Observation 3). Les

Mouvements ont priorisé l'obtention de résultats dans le cadre du Titre II (questions politiques et institutionnelles), notamment sur la décentralisation, la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales et une plus grande représentation des populations du Nord au sein des institutions nationales. Les Parties doivent à présent reconnaître que ces deux piliers sont interdépendants et devront avancer ensemble ou aucun ne réussira.

- **Observation 2 : Un organe de travail malien unique, fort et inclusif, ou un cadre de travail cohérent, consacré à la mise en œuvre quotidienne de l'Accord est nécessaire pour garantir le suivi des engagements.**

La question de l'architecture malienne de mise en œuvre de l'Accord s'est posée de manière répétée depuis 2015. En tout, pas moins de six organes gouvernementaux chargés de la mise en œuvre se sont succédé et enchevêtrés, mais ces efforts n'ont pas permis de produire des progrès substantiels. Ces organes ont globalement pâti d'une prise d'initiative et de décision très limitée à cause de mandats faibles, parfois concurrents. Un caractère ad hoc a donc largement défini la relation entre le Gouvernement et les Mouvements signataires. Principal acteur de la mise en œuvre, le Gouvernement n'a ni opérationnalisé une structure dotée de l'autorité nécessaire, ni octroyé les moyens techniques et financiers suffisants pour assurer un processus de mise en œuvre cohérent et efficace.

Architecture malienne de mise en œuvre de l'Accord

Le Comité National de Coordination de la mise en œuvre de l'Accord (CNCA) et son Secrétariat Permanent ont été créés par le Gouvernement en juillet 2015 sans toutefois être dotés de ressources humaines, d'une autorité et d'un espace de travail appropriés.¹⁰ Le Secrétariat Permanent du CNCA n'avait pas de pouvoir de coordination de l'action interministérielle, un accès limité aux plus hautes autorités et excluait les Mouvements.

Dans une tentative pour donner un nouvel élan et pour répondre aux demandes des Mouvements et partenaires sur ce sujet, un Haut Représentant du Président de la République pour la mise en œuvre de l'Accord a été nommé en 2016 et lentement équipé.¹¹ Le Secrétariat Permanent du CNCA lui a été rattaché et des cellules techniques créées. Cependant, l'exclusion de représentants des Mouvements dans le dispositif, le manque de moyens et l'absence de prérogative claire en termes de coordination interministérielle ont perduré. De plus, le Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'Accord présidé par le Premier ministre, créé concomitamment, n'a jamais fonctionné, tandis que son existence théorique contribuait à la confusion sur la réalité et les rôles respectifs des organes de coordination existants.¹²

En 2018, l'ancrage de la concertation inter-malienne et de la coordination ministérielle sur la mise en œuvre de l'Accord au niveau du Ministère de la Cohésion Sociale, de la Paix et de la Réconciliation Nationale et de la Paix a rencontré les mêmes problèmes, malgré le volontarisme du Ministre.¹³ En effet, cette décision n'a pas été accompagnée de ressources humaines ou matérielles supplémentaires, ni d'une autorité sur les ministères sectoriels concernés par l'Accord (qui ont parfois outrepassé, voire refusé, d'appliquer certaines décisions prises, sous l'égide du Ministre), tandis que le Bureau du Haut Représentant était maintenu, sans claire division des tâches.

En octobre 2019, la Commission interministérielle de coordination des actions de mise en œuvre de l'Accord et la Commission mixte Gouvernement-partenaires au développement pour la

coordination des actions de mise en œuvre de l'Accord ont été créées, mais ne se sont jamais réunies.¹⁴

Trois conséquences majeures liées à l'absence d'un cadre cohérent de mise œuvre sont à relever : la lenteur de la mise en œuvre ; l'érosion de la confiance entre les Parties maliennes ; et la grande dépendance de l'avancement du processus vis-à-vis des réunions mensuelles du CSA, imprimant un rythme sporadique à la mise en œuvre. Alors que la Transition commence, il convient de tirer des leçons des erreurs du passé et de ce qui a pu être interprété parfois comme des manœuvres d'affichage à destination des partenaires internationaux.

A la succession d'organes de travail à la répartition des tâches confuses et aux mandats parfois concurrents, s'est ajouté une multitude de commissions et d'ateliers qui ont souvent produit des retards ou se sont substitués aux discussions attendues sur les questions clés. Utiles dans certains cas, ces réunions ad hoc ont également contribué à la diffusion dans l'opinion publique d'une idée d'« économie de l'Accord » profitant aux représentants des Parties au détriment des populations.

De plus, le manque d'un organe de travail unique, fort et inclusif a en effet favorisé la multiplication des canaux de communication entre les Parties. Il en a résulté un renforcement du caractère autonome, non coordonné de l'action des différents ministères intervenant sur la mise en œuvre de l'Accord qui a contribué à bloquer ou ralentir la dynamique générale de mise en œuvre.

Enfin, la perception de prises de décisions à géométrie variable a donné un large espace aux contestations et aux retours en arrière. Les Mouvements en ont usé pour revenir sur certaines décisions, ou pour tenter de (re)négocier par un canal ce qu'ils n'avaient pas eu par un autre. Ces pratiques ont été accentuées par l'approche généralement non-interventionniste adoptée par le CSA et par la Médiation (voir Observation 6). L'adoption par les Parties, en mars 2018 et juillet 2019, de deux feuilles de routes peu réalistes, dont la mise en œuvre n'a connu que très peu d'avancées, illustre également les résultats d'un processus de mise en œuvre insuffisamment encadré.

➤ **Observation 3 : L'Accord a permis un respect global du cessez-le-feu et la cessation durable des hostilités entre les Parties. Néanmoins, les blocages persistants autour de la Réforme du secteur de la sécurité (RSS), du processus de DDR-Intégration accéléré, et du lancement du Désarmement Démobilisation Réinsertion (DDR) intégral risquent de remettre en cause ces avancées.**

Si un respect global du cessez-le-feu a prévalu, des accrochages ont eu lieu entre les Mouvements, dans certains cas avec le soutien de certains membres du gouvernement ou des institutions maliennes. Comme le montre le rapport du Panel d'Experts mis en place par le Comité de sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies publié en août, des responsables gouvernementaux et militaires ont œuvré pour déstabiliser, diviser et défaire les Mouvements signataires.¹⁵ Ces agissements ont contribué à miner la confiance entre les Parties et à freiner la marche du processus.

Les défaillances dans le contrôle exercé sur la circulation des combattants et des armes ainsi que le manque d'accès à une sécurité assumée par des forces de défense et de sécurité nationales ont également entravé la liberté de circulation des populations. Dans un contexte de sécurité dégradée, la capacité de résilience des communautés locales a été réduite, leur adhésion à l'Accord

s'est érodée, tandis qu'elles se liaient de plus en plus aux groupes armés par nécessité ou par opportunité.¹⁶ A cet égard, des responsabilités sont à noter chez l'ensemble des Parties afin d'en tirer des leçons utiles pour la relance du processus de mise en œuvre.

Malgré la crise sécuritaire et certaines initiatives (par exemple, la loi d'orientation et de programmation militaire, la publication de la Stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité (RSS), ou la tenue de l'Atelier de haut niveau de décembre 2018 sur l'opérationnalisation des actions prioritaires en matière de défense et de sécurité), les travaux sur la RSS et sur l'architecture des forces de défense et de sécurité (FDS) reconstituées et leur redéploiement au Nord ont seulement été esquissés. En effet, la réforme des forces de défense et de sécurité, y compris sur leur taille, leur composition, leur commandement, et leurs missions tel que l'Accord le prévoit, est toujours en suspens.¹⁷ Auparavant, ce manque d'action a été régulièrement attribué par le Gouvernement à une défiance des responsables de l'armée à l'idée d'intégrer d'anciens rebelles et de former l'armée reconstituée. Cet obstacle majeur a eu des conséquences négatives sur le redéploiement des FDS et ses capacités de sécurisation au Nord, y compris sur la protection des agents et élus locaux, ainsi que des services sociaux de base, dont le retour a été ralenti.

Le non-désarmement des ex-combattants a constitué un terreau fertile pour l'accroissement de l'insécurité au Nord. Ainsi, dans son rapport de février 2020, l'Observateur Indépendant reflétait la conviction des personnes interrogées en provenance de cette partie du pays que les actes de banditisme, d'enlèvements, de braquages et de vols à mains armées sont commis principalement par les membres armés des Mouvements.¹⁸

Par le passé, les Mouvements ont également introduit des obstacles, à travers des suspensions de leur participation au processus, un non-respect des arrangements sécuritaires sur le déplacement de leurs combattants, et la mise en place de dispositifs de sécurité ad hoc qui, bien qu'utiles à l'amélioration de la sécurité, ont semé le doute sur leur volonté de démanteler, à terme, leurs branches armées. Dans son rapport d'avril 2020, l'Observateur Indépendant avait attiré l'attention des Parties sur l'extension de l'opération *Acharouchou* de la CMA à partir de Kidal et Tombouctou vers le Gourma et la région de Ménaka. Cette opération, menée parallèlement aux déploiements des premières unités intégrées des Forces armées maliennes (FAMA), semblait en contradiction avec un retour rapide des forces nationales reconstituées.¹⁹ La prépondérance de la Coordination Sécuritaire des Mouvements de l'Azawad de Kidal (CSMAK) sur les missions de sécurisation dans la ville de Kidal est également en tension avec un redéploiement des forces de sécurité et de défense reconstituées et avec les perspectives d'un DDR intégral.

Quelques observations sur le processus de DDR-intégration accéléré et le redéploiement d'unités reconstituées au Nord peuvent également permettre de tirer des leçons. Le processus de DDR-Intégration accéléré a produit des avancées sur le DDR et la préfiguration de l'armée reconstituée. L'intégration de près de 1325 ex-combattants dans trois bataillons en redéploiement au Nord a été saluée par les partenaires internationaux et le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Néanmoins, de graves manquements sur les moyens et l'encadrement des unités nouvellement créées et déployées au Nord ont ralenti leur opérationnalisation et il reste toujours des blocages à dépasser pour les rendre complètement opérationnels (voir Annexe 1, Observations Spécifiques). Il s'agit du déploiement à Kidal de la troisième compagnie attendue pour compléter le bataillon, de l'opérationnalisation de ce bataillon, et du rattrapage à effectuer pour former et intégrer 451 ex-combattants additionnels dans le cadre de la première vague de DDR-intégration accéléré (voir Recommandations).²⁰

➤ **Observation 4 : Les Parties ne se sont pas suffisamment approprié l'Accord, alimentant ainsi la défiance du public à l'égard du processus de mise en œuvre.**

Le manque d'appropriation de l'Accord par les Parties a fondamentalement miné la mise en œuvre, ainsi que l'acceptation et la compréhension de l'Accord par l'ensemble des Maliens. Cette attitude a également favorisé un manque de soutien à l'Accord, en particulier parmi la société civile et la classe politique, ainsi qu'un manque de confiance entre les Parties.

Le Gouvernement a une responsabilité particulière parce qu'il est le premier acteur de la mise en œuvre de l'Accord et parce qu'il dispose d'importants moyens de communication et de relais auprès des citoyens maliens. Alors même que le Gouvernement avançait dans la mise en œuvre, il n'a pas suffisamment expliqué et sensibilisé les populations autour de son engagement en faveur de l'Accord comme pilier du retour à la paix et à la sécurité dans le pays. Il a laissé persister un discours de rejet de l'Accord qui s'est développé autour d'idées reçues sur un accord imposé de l'extérieur, qui consacrerait une prime aux rebelles, ou encore favoriserait les régions du nord.

Comme corollaire à cela, le rapport du Panel d'Experts publié en août décrit l'implication de cadres, élus ou porteurs d'uniformes de haut rang dans des manœuvres visant à retarder, bloquer ou dévoyer les mesures prises pour mettre en œuvre l'Accord.²¹ Les manœuvres de corruption et de détournement des efforts de mise en œuvre de l'Accord pour des considérations politiques, personnelles ou financières ne peuvent être considérées autrement que comme des entraves persistantes à l'Accord.

L'Accord n'a pas pu et ne peut pas être mis en œuvre efficacement si ce genre de narratif persiste. Pour réussir, les Parties devront démontrer leur appropriation de l'Accord, expliquer son contenu et promouvoir leur engagement envers celui-ci et ce, dans tout le pays.

➤ **Observation 5 : Des années d'activité sur les mesures préliminaires et intérimaires ont produit très peu de résultats tangibles pour la majorité des Maliens.**

Les dispositions de l'Accord sur les questions liées au développement économique, à la justice, aux questions humanitaires et au retour des réfugiés, ont été largement négligées par les Parties et le CSA (voir Annexe 2, Bilan récapitulatif).

Le lancement de la Stratégie spécifique de Développement des Régions du Nord, destinée à réduire les déséquilibres au niveau national, n'a fait l'objet d'aucun effort d'envergure. Les avantages concrets de l'Accord, notamment sur l'accès aux services sociaux de base tels que l'éducation, la santé et l'accès à l'eau, pour lequel un Plan d'urgence a été mise en place en 2015, font toujours largement défaut (voir Annexe 1, Observations spécifiques, et Annexe 2, Bilan récapitulatif).

Les actions à mener en matière de justice et de réconciliation, consacrées par le quatrième pilier de l'Accord, sont globalement en attente. La Commission d'enquête internationale a remis son rapport, l'Office de lutte contre la délinquance financière a été opérationnalisé et le mandat de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) renouvelé. Mais dans les faits, la réforme de la justice n'est pas entamée, tandis que le Programme d'urgence pour le Renforcement du Système Judiciaire et de mise en œuvre de l'Accord, lancé en 2015 et supposé couvrir la période 2015-2018, n'a pas donné de résultats (voir Annexe 2, Bilan récapitulatif).²² Son bilan n'a d'ailleurs jamais été publié par le Gouvernement malgré les requêtes adressées par le Sous-comité justice et réconciliation du CSA. En matière de justice transitionnelle, la CVJR a privilégié l'écoute des victimes au détriment d'un travail d'enquêtes non judiciaire et du renforcement de la réconciliation. Ainsi, lors des auditions publiques, les victimes parlent de ce qu'elles ont vécu

pendant la crise, souvent de façon poignante (comme récemment vu dans la salle et à la télévision), mais les auteurs présumés ne sont pas nommés. L'Article 2 de l'acte constitutif de la CVJR stipule pourtant que son mandat est « d'enquêter sur les cas de graves violations des droits de l'Homme collectives ou individuelles, situer les responsabilités et proposer des mesures de réparations ou de restauration » (voir Annexe 1, Observations spécifiques).

Observation 6 : Le Comité de suivi de l'Accord n'a pas vocation à être l'artisan au jour le jour des compromis techniques et politiques nécessaires à la mise en œuvre.

Le CSA est un comité de suivi qui réunit en son sein les représentants des Parties maliennes et de la Médiation internationale. S'il doit être à la hauteur de ses responsabilités d'assistance et de conciliation du point de vue des Parties, il ne faut pas attendre du CSA qu'il génère la dynamique quotidienne de travail ni qu'il résolve tous les problèmes. L'Accord indique clairement que la responsabilité de la mise en œuvre incombe en premier lieu aux Maliens.

En même temps, le CSA ne s'est pas suffisamment mobilisé dans le suivi des actions prioritaires de l'Accord. Il n'a pas fait usage de l'ensemble des prérogatives stipulées dans l'Article 60 de l'Accord, qui prévoit que le CSA doit « assurer le suivi, le contrôle, la supervision et la coordination de l'application effective par les Parties de toutes les dispositions de l'Accord », et « élaborer un chronogramme détaillé ». Afin de mieux soutenir la mise en œuvre, la Médiation pourrait appuyer davantage les Parties et le CSA. La Médiation a eu tendance à mettre en avant la souveraineté nationale et les capacités des Parties à faire par elles-mêmes pour ne pas faire usage de certaines prérogatives, par exemple sur l'interprétation des dispositions en cas de divergence persistante entre les Parties.

Par ailleurs, les Parties ont modifié dans la pratique certaines modalités de mise en œuvre de l'Accord (procédures et séquençage) pour atteindre des objectifs à court ou moyen terme sans toujours anticiper leurs conséquences dans la durée et sur les autres mesures. L'introduction du processus de DDR-Intégration accéléré l'illustre bien. Agréé en juillet 2016 pour opérationnaliser les patrouilles mixtes dans le cadre du MOC, ce processus n'a été finalement mis en œuvre qu'à partir d'octobre 2018 pour réaliser un effort partiel en lieu et place du lancement du DDR intégral sur lequel il n'y a pas de plan agréé. Depuis, les discussions sur le lancement du DDR intégral n'ont pas repris de manière significative.

La faculté des Parties à convenir de changements sur les modalités de mise en œuvre de l'Accord pourrait à l'avenir faciliter certaines solutions aux points de blocages, à condition que le CSA accompagne les Parties pour anticiper les conséquences des modifications décidées et proposer des mesures d'ajustement réalistes sur les autres dispositions et sur le calendrier de manière à garantir que les gains à court terme ne freinent pas la réalisation des dispositions de l'Accord sur le long terme.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1 : Mettre en place un organe de travail, ou un cadre de travail, malien, unique, inclusif, et capable de coordonner l'exécution de décisions concertées sur tous les aspects de l'Accord.**

Il revient au Gouvernement de Transition de désigner dès le départ le point d'ancrage des travaux inter-maliens, de le doter du statut et des moyens adéquats, et de le rendre inclusif et fonctionnel, pour soutenir la mise en œuvre de l'Accord pendant toute la période de transition. Si le

Gouvernement décide de ne pas créer et habilitier une nouvelle structure, l'ancrage peut être organisé auprès du Ministère de la Réconciliation Nationale ou de la primature.

Cet organe de travail aura, plus particulièrement, besoin : (i) de garantir une représentation inclusive des Parties ; (ii) d'être rattaché au plus haut niveau de décision de l'État ; (iii) d'avoir une capacité d'arbitrage au sein de l'appareil gouvernemental en cas de divergences sur les actions prioritaires ; (iv) d'être doté de ressources humaines et de moyens financiers appropriés ; (v) de recevoir une feuille de route qui précise les objectifs et le caractère prioritaire de leur réalisation; (vi) d'être astreint à un plan de travail régulier et soutenu incluant les membres des sous-comités du CSA, les décideurs et d'autres parties prenantes.

Une telle structure devrait être ouverte à la contribution de la société civile, en particulier des groupes cités à l'Article 51 de l'Accord, ainsi qu'à une assistance technique extérieure à la fois en termes d'expertise et de facilitation des débats.

Si l'ancrage de l'Accord demeure au niveau du Ministère de la réconciliation nationale, son statut et l'appui politique reçu devront lui conférer une capacité de coordination sur l'action des ministères concernés, y compris sur des ministères clés ayant trait aux questions de défense et de sécurité, de finances ou de réformes politico-institutionnelles. De plus, ce ministère aura besoin de moyens renforcés pour continuer à mettre en œuvre les actions propres à son département tout en réalisant le travail quotidien d'impulsion, de coordination et de suivi multisectoriel de la mise en œuvre de l'Accord. Ce travail se situe à la fois au niveau technique (planifier, organiser et participer aux séances de travail régulière entre représentants des Parties) et au niveau politique (veiller au respect des priorités au sein de l'action gouvernementale, assurer la coordination interministérielle et la diligence de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre de l'Accord, faire le lien avec les autres institutions nationales clés et avec le CSA, la Médiation, les Partenaires techniques et financiers [PTF]). Concrètement, il aura également besoin d'un espace de travail dédié à la mise en œuvre de l'Accord où les représentants des Parties pourront travailler ensemble et avec d'autres parties prenantes (société civile, experts, PTF).

Enfin, le Gouvernement de Transition devra faire un audit de tous les mécanismes créés, afin de supprimer ceux qui sont caducs et de rationaliser ou revitaliser ceux qui doivent l'être. Le Gouvernement devrait s'acquitter de cette tâche en concertation avec le CSA et présenter rapidement la nouvelle architecture malienne de coordination de la mise en œuvre de l'Accord au CSA ainsi qu'aux autres partenaires internationaux.

➤ **Recommandation 2 : Mettre en œuvre des actions prioritaires dans les domaines politico-institutionnels et de défense et de sécurité, en reconnaissant l'interdépendance de ces deux piliers.**

Le dialogue inter-malien renouvelé doit permettre de trouver les équilibres entre les priorités interdépendantes des réformes politico-institutionnelles et celles de défense et de sécurité. Le lien, étape par étape, entre les actions prioritaires à mener dans ces deux domaines, aura besoin de figurer clairement dans un plan comprenant les actions à réaliser par chaque Partie.

a) Réformes politiques et institutionnelles

Garantir la participation des régions et cercles créés au Nord aux prochaines élections législatives, régionales et locales, est une priorité absolue. Celle-ci permettrait « d'assurer une meilleure représentation des populations du Nord du Mali dans les institutions » nationales, tel que stipulé

par l'Article 6 de l'Accord. En parallèle, il sera central d'accélérer les réformes « permettant aux populations du Nord, dans un esprit de pleine citoyenneté participative, de gérer leurs propres affaires, sur la base du principe de libre administration ». ²³

Pour garantir la participation des régions et cercles créés par l'Accord aux prochaines élections législatives, les actions prioritaires recommandées sont :

- Finaliser le processus de découpage administratif indispensable à l'établissement des listes électorales pour les régions de Taoudéni, de Ménaka, ainsi que pour les cercles d'Almoustarat et d'Achibogho.
- Adapter la loi organique fixant le nombre des députés pour prendre en compte l'augmentation du nombre de députés au Nord lors des prochaines élections législatives.

Pour permettre l'organisation des élections régionales et la mise en place des nouveaux organes des collectivités territoriales, tel que prévu dans l'Accord, les actions clés recommandées sont :

- Reprendre, finaliser et adopter le Code des Collectivités territoriales et la Loi portant sur la Libre administration.
- Adapter la loi électorale en conformité avec les organes décentralisés prévus par l'Accord.
- Prendre les mesures pour la mise en œuvre et l'accompagnement du transfert des compétences et des services déconcentrés aux collectivités territoriales.

Plusieurs étapes mentionnées ci-dessus pourront être préparées et avancées pendant la période de transition, et, au besoin, finalisées au début de la période post-Transition.

La réforme de la Constitution prévue par la Charte de la Transition sera également un chantier majeur dont un des objectifs sera, comme stipulé dans l'Article 6 de l'Accord, la création de la « deuxième chambre du Parlement sous la dénomination de Sénat, de Conseil de la Nation ou de toute autre appellation valorisante de sa nature et de son rôle, et en faire une institution dont les missions et la composition favorisent la promotion des objectifs du présent Accord ». L'Observateur Indépendant réaffirme ici, comme il l'a fait dans ses rapports précédents, que la deuxième chambre est conçue pour soutenir et non pour entraver la mise en œuvre et que les actions mentionnées ci-dessus peuvent, dans une large mesure, être mises en œuvre avant la réforme constitutionnelle.

b) Défense et sécurité

Le désarmement des Mouvements est une grande priorité du Gouvernement de Transition. De manière schématique, les actions prioritaires recommandées concernant le DDR sont :

- Parachever la première vague du processus de DDR-Intégration accéléré des ex-combattants du MOC à travers une étape de rattrapage qui permettra d'atteindre le nombre de 1776 ex-combattants intégrés (voir Annexe 1, Observations spécifiques) ;
- Démobiliser et intégrer 1224 ex-combattants afin de réaliser l'objectif des 3000 ex-combattants au total, tel que recommandé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies et réitéré lors du Sommet de Pau de janvier 2020 et lors de la session du CSA de novembre 2020 (voir Annexe 1, Observations spécifiques) ;
- Lancer le processus de DDR intégral, après finalisation du plan de DDR.

Ces actions devraient être articulées avec les actions prioritaires suivantes :

- Opérationnaliser entièrement les premières unités des forces de défense et de sécurité reconstituées déployées au Nord afin d'en faire un modèle pour l'armée reconstituée et un outil de confiance (voir Annexe 1, Observations spécifiques) ;
- Acter des décisions claires sur l'armée reconstituée, y compris sa taille et sa composition, en tirant les leçons des expériences passées, de manière à la rendre apte à répondre aux besoins sécuritaires actuels du pays et à porter une nouvelle vision nationale de la sécurité et de la défense, tel que stipulé aux Chapitres 9 et 10 de l'Accord ;
- Lancer le processus de réinsertion socio-économique des ex-combattants.

Les autorités de la Transition auront à charge de mener à bien la Réforme du secteur de la sécurité (RSS). L'architecture et la composition des forces de défense et de sécurité est particulièrement sensible, compte tenu de la situation sécuritaire au Mali et du domaine de souveraineté concerné. Pour cette raison, la RSS pourra raisonnablement s'étendre au-delà de la période de transition. Des étapes clés devront néanmoins être enregistrées pendant la Transition, tel que l'opérationnalisation des unités reconstituées et la poursuite de l'intégration des ex-combattants, y compris des officiers supérieurs dans la structure de commandement.

➤ **Recommandation 3 : Faire de l'Accord une cause nationale partagée.**

Le Gouvernement de Transition devra pleinement manifester son adhésion à travers une campagne de communication publique concertée en faveur de l'Accord. Cette campagne devrait systématiquement inclure toutes les Parties maliennes. Les Parties devraient également se présenter régulièrement devant le CNT ainsi que devant d'autres instances nationales et régionales, pour débattre, informer et répondre aux questions des citoyens et de leurs représentants sur la mise en œuvre de l'Accord. Par exemple, les Parties pourraient se présenter devant le Haut Conseil des Collectivités Territoriales et le Conseil Économique, Social, Culturel et Environnemental, deux institutions de consultation qui réunissent des élus locaux et des personnes ressources de tout le pays. En régions, les Parties pourraient participer à des audiences publiques sur l'Accord et les avancées de sa mise en œuvre, avec les Autorités Intérimaires, les élus, les représentants de l'administration au niveau local et des représentants de la société civile et des communautés locales.

Le Gouvernement se doit de réaffirmer son attachement à l'Accord et expliquer aux Maliens cet engagement. Les responsables des Mouvements devront participer de bonne foi à ces exercices et contribuer à leur réussite, en particulier dans les régions du Nord. La Charte réaffirme la place centrale de l'Accord. Mais ce message risque de rester lettre morte s'il n'est pas suivi d'un réengagement public constant de tous les membres du Gouvernement de transition, y compris du Président, du Vice-Président, du Premier ministre, et des membres du CNT.

➤ **Recommandation 4 : Entreprendre des actions rapides et tangibles dans la mise en œuvre l'Accord au bénéfice des citoyens.**

Le Gouvernement, en concertation avec les autres Parties, se doit d'accélérer le rétablissement des services sociaux de base, de lancer les premiers grands projets de développement au Nord et d'accompagner le retour des réfugiés, avec le concours des organes des collectivités territoriales (Autorités intérimaires, collèges transitoires), conformément aux dispositions de l'Accord. L'accès à l'école, à la santé, et à l'eau doit être prioritaire et s'articuler avec des efforts de sécurisation et de protection des agents et des populations. Le retour des Forces Armées Maliennes (FAMa) et le déploiement des unités reconstituées, déjà effectués dans certaines zones, devrait intervenir en

soutien. Affirmer la souveraineté nationale en restaurant les services sociaux de base et la sécurité pourrait être une formule clé pour la mise en œuvre pendant la période de transition.

Les Parties peuvent faire bien plus pour soutenir la justice transitionnelle et la réconciliation nationale. Pour ce faire, elles auront besoin de veiller à la pleine exécution du mandat de la CVJR, y compris sur les aspects de recherche de la vérité et de situation des responsabilités. Donner vie à la politique nationale de justice transitionnelle et parachever la Charte nationale pour l'unité, la paix et la réconciliation, comme agréé entre les Parties, pourront aussi figurer parmi les actions de la Transition (Annexes 1 et 2, Bilan récapitulatif).

De plus, marquer des premières étapes dans la réforme de la justice sera important pour répondre au sentiment général d'injustice, qui constitue une des causes de conflit dans le pays. L'intégration des cadis dans certains domaines de la justice, tel que stipulé à l'Article 46, et l'amélioration du fonctionnement des tribunaux dans les chefs-lieux de région peuvent constituer des premières étapes utiles.

En bref, mettre en œuvre des actions accélérées et pragmatiques pourra permettre aux Parties de soutenir un cycle constructif autour de l'adhésion des populations, de la consolidation du vivre ensemble entre les communautés et du renforcement de la confiance aussi bien entre les Parties maliennes qu'entre l'État et les populations.

➤ **Recommandation 5 : Donner des missions claires et renforcer l'accompagnement des unités reconstituées récemment déployées au Nord pour en faire un outil de confiance et un modèle pour les futures FDS reconstituées.**

Si des améliorations ont été récemment enregistrées, le Gouvernement et les FAMA, avec l'assistance des parties prenantes à la Commission Technique de Sécurité (CTS), devront à l'avenir s'assurer que les premières unités de l'armée reconstituée déployées au Nord disposent des moyens adéquats pour leur permettre, là où elles sont déployées, de contribuer à sécuriser les localités et protéger l'accès des populations aux services de base. Continuer à améliorer l'encadrement de la part du commandement militaire, ainsi que le matériel, la formation, les conditions de vie et la prise en charge de ces bataillons est une priorité absolue, au risque sinon de fragiliser la préfiguration de l'armée reconstituée.

Pour avancer dans la mise en œuvre, les Mouvements devraient réaffirmer publiquement leur engagement à désarmer et à intégrer les FDS et s'impliquer totalement dans l'opérationnalisation des premières unités et le remplacement des dispositifs sécuritaires ad hoc qu'ils ont organisés, tel que l'*Opération Acharouchou* et la CSMAK. S'entendre sur l'acheminement de la troisième compagnie à Kidal et sur les modalités du transfert des missions de sécurité entre la CSMAK et le bataillon de l'armée reconstituée constitue une étape prioritaire à mettre en œuvre immédiatement pour que le bataillon au complet commence à exercer des missions de sécurité à Kidal (voir Annexe 1, Observations spécifiques). Ils pourront utilement faire appel à l'appui et à l'expertise des partenaires internationaux impliqués dans la CTS pour réaliser ces progrès.

Le Gouvernement se doit d'insister sur le renforcement des unités reconstituées afin de changer les attitudes de méfiance à l'égard de l'Accord et démontrer ses dividendes sur le plan sécuritaire. De plus, réussir cette étape sera essentielle pour avancer durablement et en confiance sur les autres questions majeures de défense et de sécurité, telles que l'armée reconstituée, l'intégration et le DDR intégral.

➤ **Recommandation 6 : Pour soutenir une mise en œuvre accélérée de l'Accord, le CSA et la Médiation auraient besoin de faire davantage usage de l'ensemble de leurs prérogatives.**

Un recentrage sur son rôle premier – c'est-à-dire l'assistance aux parties, le contrôle sur la mise en œuvre et la conciliation des points de vue – aidera utilement les Parties dans la relance de la mise en œuvre.

Entre les réunions mensuelles du CSA, les Parties maliennes, désormais réunies au sein du Gouvernement de Transition, devraient soumettre à l'attention du CSA et de la Médiation des questions problématiques spécifiques et documentées. Procéder à leur soumission en amont des sessions du CSA permettra à la Médiation d'être davantage efficace et réactive dans l'assistance aux Parties pour dépasser les obstacles et proposer des solutions, tel que précisé à l'Article 52 qui assigne à la Médiation « d'offrir ses bons offices et de jouer le rôle de dernier recours en cas de graves difficultés ». Afin de soutenir la réussite de la Transition, la Médiation se devra de faire usage de ses prérogatives de manière plus proactive, y compris de son rôle d'arbitrage conféré par le Pacte pour la Paix (octobre 2018).²⁴

Un nouveau plan d'action adossé à un budget précis et à un calendrier réaliste axé sur des actions prioritaires à réaliser pendant la période de transition, devraient être présentés en session du CSA et à la Médiation afin qu'ils jouent pleinement leurs rôles respectifs. Les PTF et d'autres acteurs pourront utilement en être informés dans le cadre d'un plaidoyer efficace et afin de solliciter une assistance technique et financière sur des points spécifiques du plan d'action, comme le prévoit l'Article 53.

CONCLUSIONS

Suite à leur engagement renouvelé envers l'Accord pour la Paix et la Réconciliation, les Parties, désormais réunies au sein du Gouvernement de Transition, ont une opportunité pour accomplir de réels progrès dans la mise en œuvre pendant la Transition. Pour s'en saisir, le Gouvernement et les Mouvements signataires auront besoin de rompre avec les comportements du passé et surmonter les obstacles persistants.

Il sera important que les responsables de la Transition commencer par entreprendre des efforts courageux pour expliquer publiquement leur engagement envers l'Accord, son contenu et son intérêt pour la paix et la sécurité nationale. Les actions devront ensuite suivre les mots. Ériger des institutions davantage décentralisées et accroître la représentation des populations locales dans les institutions nationales, en particulier celles du Nord, est essentiel. Une structure dédiée, ou un cadre de travail malien, unique, fort, inclusif et capable de coordonner l'exécution de décisions concertées sur tous les aspects de l'Accord aura également besoin d'être instaurée. Les Mouvements devront démontrer leur engagement pour la mise en œuvre. Cela signifie mettre fin aux manœuvres dilatoires concernant la démobilisation et fixer un horizon pour la dissolution de leurs branches armées. Les FAMa et les autres forces de défense et de sécurité nationales devront également démontrer leur engagement clair pour soutenir la relance de la mise en œuvre et la Transition. Cela implique d'abord d'accepter l'intégration d'ex-combattants des Mouvements, y compris au niveau du commandement, et de coopérer pleinement pour réformer l'armée. En signant l'Accord, les Parties se sont engagées à réaliser ces étapes.

En outre, cette relance de la mise en œuvre devra également produire des résultats tangibles pour les citoyens maliens, notamment en renforçant les unités reconstituées pour aider à restaurer la

sécurité et en mettant en œuvre des projets de développement concrets et significatifs. La justice et la réconciliation, longtemps négligées par les Parties, auront besoin d'une attention accrue de la part des Parties pour progresser. Ce sont des piliers centraux pour renouveler la confiance des citoyens dans les institutions et mettre fin au cycle de crises au Mali. Si le Gouvernement, la CMA et la Plateforme, et les autres parties prenantes, manquent l'opportunité présentée par la Transition, l'Accord pourrait continuer à s'étioler, avec des conséquences majeures pour la paix et la sécurité au Mali et dans la sous-région.

Enfin, le moment est venu pour les Parties maliennes de faire usage de l'accompagnement actif de la Médiation et des partenaires internationaux de manière plus constante, afin de maximiser les chances de réussite. De leur côté, la Médiation et le reste de la communauté internationale devraient redoubler d'efforts pour assister et canaliser les Parties afin qu'elles réalisent les actions prioritaires et surmontent les défis persistants qui ont ralenti la mise en œuvre de l'Accord.

ANNEXE 1

OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES SUR LA PÉRIODE D'AVRIL À NOVEMBRE 2020

Cette section concerne l'observation spécifique de quelques points saillants de la période d'avril à novembre 2020 et met en lumière des éléments évoqués dans les sections Contexte, Leçons et Recommandations du présent rapport.²⁵

Titre II - Questions politiques et institutionnelles

Inclusion des Mouvements dans le Gouvernement

L'Observateur Indépendant note la nomination de représentants de la Plateforme et de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) au sein du Gouvernement de Transition.²⁶ Leur entrée au Gouvernement accompagnée de plusieurs nominations à des postes clés pourraient contribuer positivement à redynamiser la mise en œuvre de l'Accord.

Conseil National de Transition

Le 3 décembre, la liste nominative des membres du Conseil National de Transition (CNT) a été publiée. Réunis en séance inaugurale le 5 décembre, les 121 membres ont élu avec 111 voix le colonel Malick Diaw, un des chefs du CNSP, nouveau Président de l'Assemblée nationale. Compte-tenu des protestations des partis politiques, des syndicats et d'une partie de la société civile face à des nominations jugées unilatérales et non concertées, la capacité du CNT à fonctionner en l'état reste encore incertaine.²⁷ Auparavant, deux décrets présidentiels fixant respectivement les modalités de désignation des membres du CNT et la clé de répartition du CNT avaient été pris.²⁸ Sur un total de 121 sièges, cinq sièges avaient été attribués aux Mouvements signataires, quatre sièges aux mouvements de l'inclusivité, huit sièges au Mouvement du 5 juin-Rassemblement des Forces Patriotiques (M5-RFP), et 22 aux forces de défense et de sécurité (FDS).²⁹ La CMA a publié un communiqué pour protester contre le processus de nomination et signifier son refus de participer au CNT dans sa forme actuelle.³⁰

Opérationnalisation des nouveaux cercles et régions prévus par l'Accord

Le mercredi 25 novembre, une réunion des membres de la Commission d'opérationnalisation des régions de Taoudéni et Ménaka et des cercles d'Almoustarat et Achibogho, présidée par le Secrétaire général du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, a marqué la reprise des travaux suspendus depuis mai. Prioriser l'opérationnalisation de ces deux cercles et de ces deux régions au sein du découpage territorial en cours au niveau national (dix nouvelles régions en cours de création) est une étape cruciale pour diligenter la mise en œuvre. Cela permettra en particulier de concrétiser les dispositions de l'Accord visant à garantir une plus grande participation des populations à la gestion de leurs propres affaires.³¹ Par ailleurs, la désignation des Autorités intérimaires dans les cercles de Boujebeha, Al-Ourche et Foumelba de la région de Taoudéni, reste attendue depuis 2018, tandis que les collèges transitoires de Ménaka et Taoudéni manquent encore des moyens et des prérogatives nécessaires au plein exercice de leurs missions.³²

Enfin, le découpage administratif est une étape prioritaire qui permettra d'établir les circonscriptions et les listes électorales dans les nouvelles collectivités. C'est une étape importante pour assurer l'élection des députés des nouveaux cercles et régions du Nord à l'issue de la période de transition, afin de garantir une plus grande représentation des populations du Nord dans les institutions nationales conformément aux dispositions de l'Accord.³³

Nomination de nouveaux gouverneurs

Le 25 novembre 2020, le Gouvernement de la Transition a procédé à la nomination de 17 nouveaux gouverneurs dans les 19 régions du Mali. L'Observateur Indépendant note les inquiétudes exprimées au sein de la société civile face à la prééminence de membres des forces de défense et de sécurité (FDS) parmi les nouveaux gouverneurs (dont certains remplacent des gouverneurs civils qui avaient été désignés après concertation entre les Parties), ainsi que l'intention du Gouvernement d'accélérer, par ces nominations, la planification et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de sécurité.

Titre III - Questions de Défense et de Sécurité

La situation des intégrés et des unités reconstituées

Sur les 1325 ex-combattants intégrés dans les unités reconstituées au sein des Forces Armées Maliennes (FAMA), un certain nombre ne sont pas effectivement redéployés dans leurs bataillons au Nord.³⁴

L'Observateur indépendant note que la question du bataillon de Kidal n'est toujours pas résolue, la troisième compagnie étant bloquée à Gao. Pour cause de non-conformité avec la règle du tiers, qui prévoit que chaque unité soit composée à un tiers d'éléments FAMA, un tiers d'éléments intégrés de la CMA et un tiers d'éléments intégrés de la Plateforme, la CMA s'est opposée à son déploiement à Kidal.³⁵ De plus, les deux compagnies stationnées dans le camp I de Kidal ne sont pas opérationnelles tandis que la Commission Sécuritaire Mixte de l'Azawad de Kidal (CSMAK) reste pour l'heure en charge de la sécurisation de la ville de Kidal.

Les bataillons de Tombouctou et Gao sont opérationnels, mais non sans difficultés.³⁶ Les effectifs sont incomplets à cause des absences non justifiées et des enlèvements.³⁷ Des divergences, maintenant résolues, entre les Parties sur la question du commandement ont également entraîné des retards et des tensions dans la phase d'opérationnalisation.³⁸ De plus, jusqu'à une période récente, les bataillons de Gao et Tombouctou n'avaient pas reçu suffisamment d'appui du commandement FAMA, d'équipement, et avaient des conditions de vie précaires. En priorité, les Parties devraient, avec le soutien des partenaires internationaux du Mali, assurer l'opérationnalisation complète des bataillons et compagnies reconstitués.³⁹ Si l'Observateur Indépendant constate que ces défis existent à l'échelle nationale, et ne sont pas nécessairement spécifiques aux unités reconstituées, il note également l'importance des unités reconstituées dans la construction fragile du processus de redéploiement au Nord.

Le rattrapage

Dans la phase de rattrapage, 451 ex-combattants supplémentaires ont été démobilisés et désarmés à Gao, Tombouctou et Kidal afin de compléter partiellement l'effectif initialement prévu de 1840 éléments du Mécanisme Opérationnel Conjoint (MOC) pour le processus de Désarmement

Démobilisation Réinsertion (DDR)-Intégration accéléré. Une fois ce rattrapage finalisé, ce sont 1776 ex-combattants qui auront effectivement été démobilisés et intégrés. Bien que démobilisés, ces éléments restent en attente de formation militaire en vue d'être intégrés formellement dans les unités reconstituées. Ce retard de plusieurs mois est, en partie, attribuable aux divergences entre les Parties concernant le lieu de formation de ces éléments.⁴⁰ Alors que ce désaccord a été résolu, les dates de formation restent attendues. La MINUSMA a confirmé sa disponibilité à faciliter le transport de ces 451 ex-combattants vers les centres de formation nationaux agréés, une fois que le calendrier sera connu.

L'objectif des 3000 ex-combattants intégrés

Au terme de la phase de rattrapage, 1224 ex-combattants de plus devront encore être démobilisés et intégrés pour atteindre l'objectif des 3000 intégrés réitéré lors de la session du CSA en novembre. Mais des divergences subsistent entre les Parties sur le déroulement des étapes de la prochaine phase de DDR (objectifs et modalités) et sur la répartition des quotas entre les Mouvements.

Le Gouvernement demande que cette deuxième vague d'intégration soit réalisée à travers le processus de DDR-Intégration accéléré. Initier cette nouvelle phase à travers le processus de DDR-Intégration accéléré permettrait d'aller plus vite selon le Gouvernement et les partenaires internationaux. Les Mouvements demandent, quant à eux, que ces 1224 intégrations soient réalisées une fois le cadre général des processus de DDR et d'intégration agréé entre les Parties, y compris sur les quotas alloués aux ex-combattants au sein des FDS et sur l'architecture et le commandement de l'armée reconstituée. Ils s'opposent également à la répartition des quotas proposée par le Gouvernement pour les 1224 éléments.

Alors que certaines confusions demeurent, la répartition des quotas sur la base de la règle du tiers soulève des questions. Au lieu d'être répartis entre la CMA, la Plateforme, en intégrant dans une moindre proportion les mouvements de l'inclusivité, une nouvelle formulation de cette règle du tiers pourrait conduire à une répartition à égalité entre la CMA, la Plateforme et les mouvements de l'inclusivité. Cette nouvelle formule introduirait apparemment une différence par rapport à la règle du tiers appliquée entre les Parties signataires au sein du MOC (soldats FAMa et ex-combattants de la CMA et de la Plateforme). Les Mouvements signataires ont exprimé des réticences, dans la mesure où ils s'inquiètent que cette formule appliquée aux 1224 ne réduise les quotas attribués aux ex-combattants de la CMA et de la Plateforme et constitue un précédent pour les futures étapes du DDR et de l'intégration.⁴¹

Lors de cette prochaine phase de DDR et d'intégration, il sera également important de tenir compte des leçons de la phase de redéploiement précédente pour permettre une mobilisation réelle des Parties. Comme le rappelle le rapport final d'août 2020 du Panel d'Experts, des décisions contradictoires et un manque d'accompagnement dans la phase de redéploiement par des acteurs gouvernementaux ont compliqué la tâche, entraînant des mois de retard et minant la confiance entre les Parties. Des problèmes ont été constatés, qui incombent notamment au commandement des FAMa, tels que la non-réception d'affectation à l'issue de la formation, des affectations d'abord dans les régions du sud avant d'être rectifiées, l'absence d'organisation des moyens de transport pour rejoindre les postes, et les tentatives de contournement des quotas convenus.⁴²

Le lancement du DDR global

Lors de la dernière session du Sous-comité défense et sécurité, le Gouvernement a proposé le démarrage du processus de DDR général au premier trimestre 2021, mais les Mouvements insistent sur une définition au préalable des quotas d'intégration dans les forces de défense et de sécurité. L'Observateur Indépendant note une nouvelle fois que la question des quotas généraux d'intégration, de la taille de l'armée, et de la répartition des quotas (corps et grades), y compris dans le commandement, sont cruciales et nécessitent une solution pour permettre tout avancement durable du processus de DDR général et du processus d'intégration. Les volets de réinsertion socio-économique et d'intégration dans la fonction publique et les corps civils auront aussi besoin de plus d'attention des Parties dans la préparation du lancement du DDR général.⁴³

La question de l'intégration des officiers supérieurs toujours en suspens

La « Réunion de haut niveau sur l'opérationnalisation des actions prioritaires du Titre III de l'Accord sur les questions de Défense et Sécurité, de l'Accord pour la paix et la réconciliation », organisée en Décembre 2018, avait alors permis de valider des modalités d'attribution des grades et des critères d'intégration des ex-combattants. Deux décrets pris par le Gouvernement en 2019 fixent les critères d'intégration des ex-combattants et les modalités d'attribution des grades, de fonction de commandement et de reclassement des ex-combattants.⁴⁴ Ils sont opérants jusqu'au grade de commandant de bataillon. Au-delà, les décrets prévoient une intégration au cas par cas sur proposition des Mouvements.⁴⁵ Dans la pratique, aucune intégration à des grades supérieurs n'a été réalisée et cette question fait toujours l'objet de blocages récurrents. La révision du décret, la prise en charge de cette question par le Conseil National de Réforme du Secteur de la Sécurité (CN-RSS) ou toute autre mesure utile permettant de résoudre cette question de l'intégration dans le commandement est nécessaire. Il sera indispensable de se baser sur les principes directeurs du Titre III, Articles 17 et 22 de l'Accord, qui stipulent que « les forces redéployées devront inclure un nombre significatif de personnes originaires des régions du Nord, y compris dans le commandement, de façon à conforter le retour de la confiance et faciliter la sécurisation progressive de ces régions ».

Titre IV - Développement socio-économique et culturel

Création du Conseil consultatif interrégional

La création du Conseil consultatif interrégional (CCI) et du Secrétariat permanent restent attendus pour opérationnaliser la Stratégie Spécifique de Développement des régions du Nord.⁴⁶ L'arrêté fixant la liste nominative des membres du CCI ainsi que les décrets de nomination du secrétaire permanent du CCI sont en phase de finalisation au Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, qui a déjà reçu les listes de personnes désignées comme représentants au CCI intérimaire.⁴⁷ Cependant, des divergences subsistent entre les Parties. Les Mouvements demandent que le statut et le rang du Secrétaire permanent soit clarifié, et si besoin que ses prérogatives soient renforcées, afin d'assurer son pouvoir de décision. De plus, une partie de l'administration s'inquiète de la faible capacité d'appropriation de la Stratégie Spécifique par les autorités et les populations au niveau régional. C'est pourquoi, ils insistent sur un accompagnement du Ministère de la Cohésion Sociale, de la Paix et de la Réconciliation Nationale et du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, pour garantir la pleine appropriation de la Stratégie et sa mise en œuvre.

Dotation du Fond de développement durable

Le budget de la Stratégie Spécifique de Développement des régions du Nord (SSD-RN) s'élève à 2194 milliards de FCFA (soit 369,26 millions de dollars US). Le Fond de développement durable (FDD), créé pour mettre en œuvre la Stratégie Spécifique reste insuffisamment doté avec seulement 48,3 milliards de Francs CFA (soit 89,2 millions de dollars US) émanant des taxes maliennes et 1,314 milliards de Francs CFA (soit 2.4 millions de dollars US) de contribution de la France.

Évaluation des projets portés par le FDD dans le cadre de la Stratégie Spécifique

L'Observateur Indépendant constate que les Parties restent en désaccord sur les critères de validation des projets qui doivent être financés par le FDD.⁴⁸ Jusqu'à présent, le Gouvernement n'a, en outre, pu fournir aucune donnée sur les projets localisés dans les régions du Nord. L'Observateur Indépendant rappelle que la Stratégie Spécifique, financée par le FDD, est « destinée à hisser les régions du Nord au même niveau que le reste du pays en termes d'indicateurs de développement », et donc à réaliser des projets de développement dans le Nord.⁴⁹ L'utilisation du FDD pour mettre en œuvre des projets dans d'autres régions du Mali risque de se faire au détriment des engagements pris dans l'Accord.⁵⁰ Par ailleurs, l'Observateur Indépendant note que, pour avancer de manière renouvelée, le Gouvernement aura besoin de garantir l'inclusion des représentants des Mouvements signataires dans le Comité de gestion, conformément à ses engagements.⁵¹

Titre V - Questions de justice et de réconciliation

Commission Vérité Justice et Réconciliation et audiences publiques

Le 5 décembre 2020, la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) a organisé la deuxième session d'audiences publiques de victimes. Treize personnes ont été entendues. La CVJR focalise son travail sur le recueil des témoignages des victimes, sans toutefois chercher à établir les responsabilités pour des violations alléguées ou des crimes présumés. Lors des audiences publiques, le soin pris par les victimes de ne pas de citer les auteurs présumés dans leurs témoignages paraît en décalage avec le mandat de la CVJR « d'enquêter sur les cas de graves violations des droits de l'Homme collectives ou individuelles, en situer les responsabilités et proposer des mesures de réparation ou de restauration ».⁵² L'Observateur Indépendant constate un risque d'inachèvement du mandat de la CVJR, dans l'esprit de l'Article 46 de l'Accord, concernant la réconciliation nationale, la justice transitionnelle et la lutte contre l'impunité, et note que les dispositifs judiciaires complémentaires qui existent (Cour Pénale Internationale, Commission d'enquête internationale, juridictions pénales maliennes), ne réduisent en rien la responsabilité de la CVJR en ce qui concerne l'établissement des responsabilités.

Loi d'Entente nationale et politique de réparation

L'avenir de la Loi d'Entente nationale, qui avait suscité en 2018 et 2019 des contestations importantes des organisations de défense des droits humains notamment, reste incertain. Le décret d'application n'a pas été pris. Même si la loi semble de facto tombée en désuétude, la CVJR a préparé une politique nationale de réparation, qui apporte également une réponse à l'article 28 de la loi.⁵³ Le projet de politique nationale de réparation, ainsi que la loi de création du fond de réparation et le décret d'opérationnalisation de la politique de réparation qui l'accompagnent, ont été transmis en août 2020 au Secrétariat général du Gouvernement. Le projet existant porte

sur un fond de réparation de 72 milliards de FCFA (133,162 millions de dollars US) à utiliser sur cinq ans au titre des réparations pour la période de 1963 à nos jours. Comme les responsables de la Transition l'ont souligné, la justice et la lutte contre l'impunité sont des éléments fondamentaux de la Transition. En faire une priorité de la Transition et soutenir la CVJR dans l'accomplissement réel de tous les aspects de son mandat constitueraient des étapes importantes pour soutenir la réconciliation nationale.

Titre VI – Garanties et Accompagnement de la Communauté internationale

Participation des femmes

Le CSA et certains partenaires internationaux ont promu activement l'implication des femmes dans les instances de suivi de l'Accord, dans l'esprit de l'Article 51 de l'Accord et de ses recommandations précédentes.⁵⁴ La participation effective de neuf femmes (à raison de trois par Partie signataire), en tant que nouvelles membres à part entière aux sessions de juin et novembre 2020 du CSA, constitue un progrès notable.⁵⁵ L'inclusion de femmes dans les quatre Sous-comités du CSA et dans les autres organes de mise en œuvre restent attendus, de même que l'installation d'observatoires régionaux. Il convient de rapidement les inclure, y compris avec un accompagnement en termes de formation ou de remise à niveau pour les nouvelles membres.

Mobilisation de la communauté internationale en faveur de la mise en œuvre de l'Accord pendant la Transition

Dans son rôle de médiateur dans la crise socio-politique et en tant que membre de la Médiation et garant de l'Accord, la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a fermement réaffirmé la centralité de l'Accord dans la transition lors des discussions avec le Conseil National pour le Salut du Peuple (CNSP).⁵⁶ Cette position a été réitérée par la Médiation, notamment par l'Algérie, sa chef de file et Présidente du Comité de Suivi de l'Accord (CSA), les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies et d'autres garants de l'Accord. Au cours de la session du CSA en novembre, la première depuis juin, la représentation à un haut niveau du Gouvernement de Transition et de la Médiation a encore une fois illustré la place prioritaire de l'Accord dans le processus de transition.⁵⁷ De même, la réunion du Groupe de suivi et de soutien à la transition malienne, présidé par l'Union africaine (UA), le 1^{er} décembre, ainsi que les deux récentes visites à Bamako du Commissaire Paix et Sécurité de l'UA démontrent l'engagement des partenaires du Mali à accompagner la Transition et l'importance de sa réussite pour la paix dans la région.⁵⁸ Cet engagement constructif de la communauté internationale aura besoin d'être maintenu tout au long de la Transition, afin que cet investissement diplomatique en temps et en énergie soit porteur de résultats concrets.

NOTES

¹ Basée à Washington.

² Basée à Paris.

³ Basée en France.

⁴ Charte de la Transition, Décret N°2020-0072/PT-RM, Journal officiel, Mali, 1^{er} octobre 2020.

⁵ Ce rapport tient également compte de certains faits qui ont eu lieu dans la première moitié du mois de décembre. L'Observateur Indépendant a présenté ce tableau récapitulatif au CSA lors de sa session de novembre, afin de soutenir les Parties dans le travail d'élaboration d'une nouvelle feuille de route à partir d'un bilan global et objectif des cinq ans de mise en œuvre, comme le CSA l'avait recommandé.

⁶ Voir les observations du rapport d'avril 2020 de l'Observateur Indépendant.

⁷ Article 2, Charte de la Transition, Décret N°2020-0072/PT-RM, Journal officiel, Mali, 1^{er} octobre 2020.

⁸ L'Observateur Indépendant note également la lettre du Président de la Transition au Premier ministre, en date du 9 octobre, qui listait parmi les grandes priorités du Gouvernement de Transition l'accélération de la mise en œuvre de l'Accord et des réformes institutionnelles.

⁹ Le Groupe de Suivi et de Soutien à la Transition malienne, présidé par l'UA, réunit les représentants dans le pays de l'ONU, l'UA, l'UE, la CEDEAO, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU, les pays voisins et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Un groupe multilatéral similaire avait été mis en place pour accompagner la transition en 2012). Réactivé à l'automne, il s'est réuni pour la première fois à Bamako le 1^{er} décembre.

¹⁰ Décret n°2015-0488/P-RM du 27 juillet 2015 portant création, organisation et modalités de fonctionnement du Comité national de coordination de la mise en œuvre de l'Accord.

¹¹ Décret n°2016-0418/P-RM du 16 juin 2016 portant institution du Haut Représentant du Président de la République pour la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation.

¹² Décret N°2016-0623/PM-RM portant création, organisation et modalités de fonctionnement du Comité interministériel de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'Accord, dont les attributions sont, sous l'autorité du Premier Ministre, de superviser la mise en œuvre des engagements souscrits par le Gouvernement, d'évaluer périodiquement l'état de la mise en œuvre, en examinant les rapports périodiques produits par les départements ministériels concernés et de créer une synergie entre les différents départements ministériels. Le Comité est composé de sept ministres et du Secrétariat Permanent du Haut Représentant.

¹³ En Septembre 2018, par courrier du Premier Ministre adressé au Président du CSA, le Ministre de la Réconciliation est désigné comme coordonnateur de la l'action gouvernementale et des moyens dédiés à la mise en œuvre de l'Accord.

¹⁴ Décret No 2019-8010 PM-RM- du 9 octobre 2019 portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la Commission interministérielle de coordination des actions de mis en œuvre de l'Accord et le Décret No 2019-8011 PM-RM du 9 octobre 2019 portant création de la Commission mixte Gouvernement-partenaires au développement pour la coordination des actions de mise en œuvre de l'Accord.

¹⁵ Rapport final (7 août 2020) du Panel d'Experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le Mali, dont le mandat a été renouvelé en application de la résolution 2484 (2019), pp. 23-25. Voir aussi les rapports de l'Observateur Indépendant de septembre 2018, p.6 ; d'avril 2019, p.1; de septembre 2019, p.1, 5, 6 ; de janvier 2020, p.3.

¹⁶ Les Équipes mixtes d'observation et de vérification (EMOV) et la CTS assurent le contrôle de la circulation des armes et des combattants, avec l'appui des forces internationales. Cependant, les violations des arrangements en la matière sont multiples, notamment sur le principe de déclaration préalable à la CTS en cas de déplacement d'une colonne de plus de cinq véhicules des Mouvements.

¹⁷ Voir Chapitres 9 et 10 de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger.

¹⁸ Rapport de l'Observateur Indépendant, janvier 2020, p.21.

¹⁹ Rapport de l'Observateur Indépendant, avril 2020, pp.2-4.

²⁰ Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la situation au Mali du 29 septembre 2020, p.5, paragraphe 28.

²¹ Rapport final (7 août 2020) du Panel d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le Mali, dont le mandat a été renouvelé en application de la résolution 2484 (2019), p. 23-25.

²² En décembre 2019, l'Assemblée nationale a adopté une loi de programmation nationale qui comporte des réformes dans le système judiciaire, mais son application reste attendue. Voir les observations de l'Observateur

Indépendant sur le Programme d'Urgence dans ses rapports de de février 2019 (p.21-22); d'avril 2019 (p.10) et dans celui de janvier 2020 (p. 13).

²³ Articles 2 et 6 de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali.

²⁴ Le Pacte pour la Paix, signé le 15 octobre 2018 entre le Gouvernement du Mali et les Nations Unies.

[https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MLI/20181016%20-%20Pacte%20pour%20la%20paix%20version%20sign%C3%A9%20\(003\).pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MLI/20181016%20-%20Pacte%20pour%20la%20paix%20version%20sign%C3%A9%20(003).pdf)

²⁵ Ce rapport tient également compte de certains faits qui ont eu lieu dans la première moitié du mois de décembre, mais ne couvre pas tout le mois.

²⁶ Décret N°2020-0074/PT-RM du 5 octobre 2020 portant nomination des membres du gouvernement de transition. Le gouvernement est composé de 25 membres militaires et civils, dont quatre représentants des Mouvements.

²⁷ Les modalités de désignation et la clé de répartition des sièges sont à ce jour contestées par les partis et regroupements politiques ainsi que par les syndicats. Ceux-ci dénoncent : i) la désignation par le vice-président du CNT des membres, sur proposition des composantes ; ii) l'apparente insistance du Gouvernement pour qu'un militaire soit élu comme président du CNT ; and, iii) le risque de domination CNT par des membres des FDS. Le M5-RFP, qui avait exigé l'obtention d'au moins un quart des sièges mais n'en a obtenu que huit, a appelé au boycott du processus. L'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM), l'organisation syndicale malienne la plus importante, a lancé une grève illimitée dans tout le pays suite à la publication des décrets concernant le CNT.

²⁸ Décret N°2020-0142/PT-RM du 9 novembre 2020 fixant les modalités de désignation des membres du CNT et décret N°2020-0143/PT-RM du 9 novembre 2020 fixant la clé de répartition du CNT.

²⁹ Huit sièges ont été alloués pour les partis et regroupements politiques, le reste des quotas étant répartis entre les différentes composantes de la société civile. Le terme « mouvements de l'inclusivité » fait référence aux mouvements armés du Nord du Mali qui adhèrent à l'Accord et participent à sa mise en œuvre, mais qui n'appartiennent ni à la CMA ni à la Plateforme.

³⁰ Le CNT, organe central de la Transition et principale instance de la représentation nationale, se doit de représenter l'ensemble des Maliens, y compris en termes de populations, de territoires, genre, de génération, de conditions sociales et de tendances politiques, y compris par une juste représentation des populations du Nord. L'Observateur Indépendant souligne le besoin d'avancer de manière consensuelle sur la formation du CNT afin que le travail parlementaire puisse appuyer l'adoption des réformes nécessaires pour la mise en œuvre de l'Accord, des recommandations du Dialogue Inclusif National et de la Charte de Transition.

³¹ Voir Article 6 de l'Accord sur « l'amélioration de la représentation des populations à l'Assemblée Nationale par l'augmentation du nombre de circonscriptions électorales et/ou toutes autres mesures appropriées », et Relevé de Conclusions, Alger, 05 juin 2015.

³² Le rôle des Autorités intérimaires dans les régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudéni et Ménaka est défini par l'Entente précisant les modalités pratiques de la mise en place des Autorités intérimaires, du redéploiement des services déconcentrés de l'État ainsi que l'installation des chefs de circonscriptions administratives et du MOC, du 19 juin 2016. En parallèle, le décret N0 2016-0332 portant sur les modalités de la mise en place des Autorités intérimaires dans les collectivités établit également les Autorités intérimaires et les collèges transitoires.

³³ L'Article 42 de la Loi électorale dispose que les communes constituent les entités de base au niveau desquelles sont établies les listes électorales. Le découpage administratif est donc nécessaire pour établir les communes et procéder au recensement et à l'établissement des listes électorales pour les élections.

³⁴ Le déploiement de ces unités a débuté en février 2020, à raison d'un bataillon par région à Kidal, Gao et Tombouctou, et deux compagnies à Ménaka. L'effectif des 1325 n'est pas au complet, mais les chiffres précis n'ont pas pu être vérifiés par l'Observateur Indépendant. En avril 2020, 225 éléments n'avaient pas rejoint leur unité selon le rapport du Panel d'Experts d'août 2020 (paragraphe 25). Voir aussi le rapport de l'Observateur Indépendant, avril 2020.

³⁵ La règle du tiers a été élaborée lors des discussions sur la composition du MOC (Chaque bataillon du MOC devait comprendre 200 éléments de la CMA, 200 de la Plateforme, et 200 militaires des FAMa). Elle a été assouplie et modifiée ensuite pour intégrer les mouvements de l'inclusivité dans le MOC et les premières unités reconstituées.

³⁶ Les bataillons de Gao et Tombouctou assurent des missions de sécurité et font des patrouilles. Par exemple, deux compagnies du bataillon de Gao ont été déployées à Labbezanga depuis le premier trimestre de 2020 ; A Tombouctou, les unités intégrées ont participé à la sécurisation des élections législatives et continuent leurs patrouilles à ce jour.

³⁷ Le 4 septembre 2020, vingt soldats intégrés ont été enlevés par les groupes terroristes entre Douentza et Hombori alors qu'ils voyageaient de Bamako vers Gao pour rejoindre leurs familles après les formations.

³⁸ Rapport final (7 août 2020) du Panel d'Experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de Sécurité de l'ONU sur le Mali, dont le mandat a été renouvelé en application de la résolution 2484 (2019), p. 2 et 11 à 14, paragraphes 25 à 36.

³⁹ Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la situation au Mali du 29 septembre 2020, p.5, paragraphe 28.

⁴⁰ Pour rappel, en juin 2020, le Secrétariat de la CTS avait proposé que ces éléments poursuivent leur formation militaire sur leurs sites de cantonnement respectifs (Gao, Kidal et Tombouctou), afin de pouvoir accélérer le processus d'intégration. Cette proposition a été rejetée par l'état-major des FAMA qui insiste sur une formation des intégrés au sein des centres de formation militaires existants.

⁴¹ Les mouvements de l'inclusivité correspondent aux mouvements armés du Nord, adhérents à l'Accord et participant à sa mise en œuvre, qui ne sont ni dans la Plateforme ni dans la CMA (cf. Coordination des Mouvements de l'Entente, Mouvement pour le Salut de l'Azawad-Daoussak, Mouvement pour le Salut de l'Azawad-Chamanamas, etc.). Ce sont principalement des groupes dissidents de la CMA.

⁴² Rapport du Panel d'experts, ibid, résumé p.2 et paragraphes 28 à 36, p.11 à 14, 7 août 2020.

⁴³ La Commission Nationale - Intégration (CN-I) précise que le nombre de combattants enregistrés est de 81981 dont 26108 remplissent les critères d'éligibilité au DDR définis dans le « Mode Opérateur » adopté en 2015. 8198 personnes enregistrées sans armes et sans minutions et 47675 personnes enregistrées avec des minutions sans armes complètent les listes. Les discussions en cours, notamment lors des réunions de la CTS, se concentrent exclusivement sur la répartition des quotas pour 10000 intégrations dans les corps de défense et de sécurité.

⁴⁴ Décret N°2019-0184/P-RM du 5 mars 2019 sur les critères d'intégration des ex-combattants et le décret N° 2019-0874/P-RM du 30 octobre 2019 fixant les modalités d'attribution des grades, de fonction de commandement et de reclassement des ex-Combattants.

⁴⁵ Article 3 du décret N° 2019-0874/P-RM du 30 octobre 2019 fixant les modalités d'attribution des grades, de fonction de commandement et de reclassement des ex-Combattants.

⁴⁶ La Stratégie Spécifique de Développement des régions du Nord a été validée par les Parties depuis 2017 et a été transférée pour être mise en œuvre au Ministère de l'administration territoriale et de la Décentralisation.

⁴⁷ La Zone de développement des Régions du Nord du Mali a été créée par les Lois N°2019-040 et 041 en juillet 2019. L'Accord stipule en son Article 33 que la Zone de Développement doit être dotée d'un Conseil Consultatif Interrégional constitué des représentants des Assemblées Régionales concernées et chargé exclusivement de la coordination des efforts et de la mutualisation des moyens en vue d'accélérer le développement socio-économique local et autres questions connexes. Compte-tenu de l'absence des Assemblées régionales, ces nominations sont faites pour un CCI intérimaire.

⁴⁸ Actuellement, 80 projets ont été présentés et 78 ont été retenus après examen du Secrétariat Technique du FDD, dont 53 ont été proposés par les Collectivités territoriales et 25 par les départements ministériels.

⁴⁹ Voir Article 35 de l'Accord.

⁵⁰ Voir Articles 5 et 34 de l'Accord.

⁵¹ Ces mécanismes de gestion devront disparaître dès la mise en place et l'opérationnalisation du Conseil Consultatif Interrégional.

⁵² Voir l'article 2 de l'Acte constitutif de la CVJR.

⁵³ La loi d'Entente nationale prévoit en son article 28, la réparation des victimes ayants subi des dommages corporels, psychologiques ou financiers résultant des faits du conflit.

⁵⁴ L'article 51 de l'Accord dispose que « les Parties demandent à la classe politique ainsi qu'à la société civile, notamment les organisations de Femmes et de Jeunes, les médias, les communicateurs traditionnels et les autorités traditionnelles et religieuses apportent leur plein concours à la réalisation des objectifs dudit accord ».

⁵⁵ Cette réalisation a bénéficié de l'appui technique et financier du Royaume de la Norvège.

⁵⁶ Le Gouvernement était représenté par le Premier ministre et six Ministres, la Médiation était notamment représentée à haut niveau à travers l'allocution vidéo-diffusée du Ministre des Affaires Étrangères de la République Démocratique et Populaire d'Algérie.

⁵⁷ Voir Articles 52 et 54 de l'Accord.

⁵⁸ Le Groupe de Suivi et de Soutien à la Transition au Mali inclut l'UA, l'ONU, l'Union européenne, la CEDEAO, les pays voisins du Mali, les membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies et les partenaires au développement.