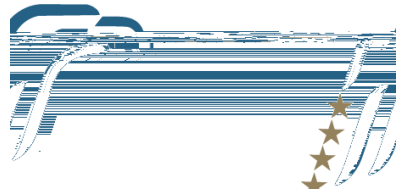


THE



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

Août 2021

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, pour la période de janvier à juillet 2021. L'Observateur indépendant exerce son mandat grâce à l'observation et à la participation à des réunions et activités relatives à la mise en œuvre de l'Accord, y compris les sessions du Comité de suivi de l'Accord (CSA), les Sous-comités du CSA, et la Commission technique de sécurité (CTS). Il maintient des contacts suivis 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 les partenaires internationaux du Mali. Il s'appuie également sur des documents officiels maliens et d'autres documents produits en rapport avec la situation au Mali et la mise en œuvre de l'Accord. L'Observateur indépendant remercie l'ensemble des acteurs maliens et internationaux qui facilitent son travail, ses rencontres et son accès aux informations pertinentes.

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 contribuant à la résolution 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. © 2021. Tous droits réservés.

Table des matières

RETRAVAILLER LA FEUILLE DE ROUTE.....	9
QUESTION DE LA RELECTURE DE L'ACCORD	11
DEFIANCE CROISSANTE DU PUBLIC A L'EGARD DE L'ACCORD	11

ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

PROGRES SUR LE PROCESSUS DE DDR-INTEGRATION ACCELERE .

CLARIFIER LES PROCHAINES ETAPES DE L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE

ACRONYMES

BATFAR	<i>Bataillons des forces armées reconstituées</i> Battalions of the Reconstituted Armed Forces
CCI	<i>Conseil consultatif interrégional</i> Interregional Consultative Council
CMA	<i>Coordination des mouvements de l’Azawad</i> Coordination of Azawad Movements
CNT	<i>Conseil National de Transition</i> National Transitional Council
CSA	<i>Comité de suivi de l’Accord</i> Agreement Monitoring Committee
CSP	<i>Comité stratégique permanent</i> Strategic Permanent Framework
CTS	<i>Commission technique de sécurité</i> Technical Security Committee
CVJR	<i>Commission Vérité Justice et Réconciliation</i> Truth, Justice, and Reconciliation Commission
DDR	<i>Désarmement, démobilisation et réinsertion</i> Disarmament, Demobilization, and Reintegration
FAMa	<i>Forces armées maliennes</i> Malian Armed Forces
FDD	<i>Fond de développement durable</i> Sustainable Development Fund
FDS	<i>Forces de défense et de sécurité</i> National Defense and Security Forces
MINUSMA	<i>Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali</i> United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MOC	<i>Mécanisme opérationnel de coordination</i> Operational Coordination Mechanism
M5-RFP	<i>Mouvement du 5 juin-Rassemblement des Forces Patriotiques</i> June 5 Movement – Rally of Patriotic Forces
PTF	<i>Partenaires techniques et financiers</i> Technical and Financial Partners
SSD-RN	

TERMINOLOGIE

CSA	Créé en juillet 2015, comme le prévoit le chapitre 19 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, le CSA est responsable du suivi, du contrôle et de la coordination de la mise en œuvre. Il est composé du Gouvernement, des Mouvements signataires et de la Médiation. Il est présidé par l'Algérie et inclut le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger, le Tchad, la CEDEAO, les Nations Unies, l'Organisation de la Coopération Islamique, l'Union africaine et l'Union européenne. Les membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies sont invités à participer à ses travaux.
Intégration	Processus d'intégration d'ex-combattants issus des Mouvements dans les corps constitués de l'Etat, y compris au sein des forces de défense et de sécurité, une fois désarmés et démobilisés. À différencier du processus de réinsertion à la vie civile dans le cadre du volet socio-économique du DDR.
Médiation internationale	Membres de la communauté internationale mentionnés à l'Article 58 de l'Accord.
Mouvements signataires (Mouvements)	Coordination des Mouvements de l'Azawad et Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014, et les deux coalitions de mouvements qui ont signé l'Accord en 2015.
Parties maliennes (Parties)	Gouvernement du Mali, CMA et Plateforme.
Plateforme	La Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014, une coalition de mouvements armés.
Transition	Le cadre de gouvernance mis en place à partir de l'investiture du président de la Transition le 25 septembre 2020 et pour une période de 18 mois, suite au coup d'État du 18 août 2020. Après le deuxième coup d'État le 24 mai 2021, les organes de la Transition sont le président de la Transition, le Gouvernement, et le Conseil National de Transition.

Résumé exécutif

Six ans après les débuts de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger,

Des changements et des coups d'arrêt ont émaillé la période. Deux événements ont particulièrement rappelé la fragilité du processus et contribué à freiner l'élan de la relance : (1) l'assassinat le 13 avril du Président en exercice de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et acteur central du processus de paix depuis la signature de l'Accord en 2015, Sidi Brahim Ould Sidat et (2) un nouveau coup d'État le 24 mai. En parallèle, le manque général d'information et de redevabilité sur les actions de mise en œuvre ont continué à nourrir une défiance croissante du public et de certains membres de la classe politiques envers l'Accord.

Ces évolutions, ajoutées à l'absence d'un cadre de travail inter-malien efficace pendant la majorité de la période, ont fait en sorte que les désaccords persistants sur les questions clés perdurent, prolongeant ainsi un manque de perspectives claires sur les mesures centrales de l'Accord. Ces mesures concernent la réorganisation des forces de défense et de sécurité (FDS) reconstituées, inclusives et efficaces, y compris la résolution des questions de quotas et rangs pour les intégrés issus des Mouvements signataires et adhérents au sein des forces nationales ; les prochaines étapes du processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ; l'application des mesures sur la décentralisation et la meilleure représentation des populations du nord dans les institutions nationales ; et les modalités de mise en œuvre des premiers projets de développement, dividendes concrets du processus de paix, au nord et dans d'autres régions du Mali.

Malgré le manque de progrès sur ces questions centrales, les Parties ont fait plusieurs pas dans la bonne direction au cours de la période. Le Comité de Suivi de l'Accord (CSA) a tenu ses premières réunions délocalisées, à Kidal en février et à Kayes en mars. En juin, les Parties ont créé le « G-5 », un groupe de travail sur l'Accord qui réunit, sous les auspices du ministre de la Réconciliation, de la Paix et de la Cohésion nationale, les quatre ministres issus des Mouvements. Pour remédier au problème de confusion quant au leadership de la mise en œuvre au sein du gouvernement, le Premier ministre a également officiellement chargé le ministre de la Réconciliation de la mise en œuvre. Le « G-5 » devrait, en lien avec les autres canaux existants, contribuer à la résolution pragmatique des obstacles qui ralentissent le processus de mise en œuvre au quotidien. De plus, les Parties ont réalisé des progrès sur des mesures intérimaires en mettant en place les autorités intérimaires dans les communes des régions de Ménaka et de Taoudéni ; en terminant la phase de rattrapage du processus de DDR-intégration accéléré ; en adoptant les 16 premiers projets financés par le Fonds de développement durable (FDD) ; en complétant le Bataillon des forces armées reconstituées (BATFAR) de Kidal ; et en continuant l'implication des neuf femmes ajoutées au CSA en novembre 2020.

Dans la période à venir, les Parties devront avant tout tirer parti des progrès récents pour surmonter les différends non-résolus qui ont jusqu'alors freiné la mise en œuvre des dispositions centrales de l'Accord. Des actions qui auront un impact positif sur le peuple malien à court terme sont à prioriser, telles que :

Dans la période couverte par ce rapport, les Parties se sont mises d'accord pour actualiser leur approche de mise en œuvre en travaillant conjointement pour atteindre les objectifs identifiés dans leurs feuilles de route et déclarations. Avec le soutien d'une communauté internationale qui affiche un optimisme prudent, les Parties doivent maintenant passer de l'entente à l'action sur les éléments les plus complexes de l'Accord.

Introduction

Les espoirs placés dans une relance et une accélération de la

Burkina Faso ; la mort du président tchadien Idriss Déby le 20 avril, qui pourrait engendrer des changements dans l'approche du Tchad vis-à-vis de la MINUSMA et des opérations anti-terroristes au Sahel ; la menace croissante sur les zones frontalières entre le Mali et la Mauritanie, entre le Niger et le Tchad, et dans la zone de Golfe de Guinée sont autant de défis supplémentaires pour le processus de paix au Mali et la stabilisation au Sahel¹¹.

C'est dans ce contexte que l'Observateur indépendant publie son rapport sur le statut de la mise en œuvre de l'Accord sur la période entre janvier et juillet 2021. Celui-ci dresse l'état des efforts récents faits pour relancer le processus de mise en œuvre et évalue les défis et opportunités de la période à venir.

I. La mise en œuvre pendant la Transition : une opportunité de relance qui reste à saisir

Au début de la période de Transition, le discours ferme du Gouvernement et des autres Parties signataires en faveur de l'Accord, ainsi que son inscription comme texte de référence dans la Charte de la Transition, ont nourri l'idée que cette période pouvait ouvrir une « fenêtre d'opportunité » pour une relance accélérée de la mise en œuvre. A mi-parcours, cet esprit reste à traduire dans la pratique pour produire des progrès tangibles et une meilleure appropriation nationale de l'Accord. Alors que les Parties sortent d'une période tumultueuse marquée par des difficultés politiques et sécuritaires, certains signaux indiquent que peut-être ils commencent à le faire.

Sessions du CSA - Intensifier les efforts pour plus de transparence et de redevabilité. La délocalisation des deux premières réunions du CSA en 2021 à Kidal et à Kayes peut ouvrir la voie à davantage de redevabilité et de transparence autour de la mise en œuvre de l'Accord. Ces sessions en régions ont illustré la dimension nationale du processus de mise en œuvre et la volonté des Parties signataires d'accentuer l'appropriation de l'Accord dans l'ensemble du pays. Au-delà de cette dimension symbolique, la réunion de Kayes a enregistré pour la première fois la participation de membres de la société civile qui ont à la fois exprimé leur intérêt et déploré le manque d'informations autour de la mise en œuvre de l'Accord. Un pas positif a également été enregistré avec la prolongation de la visite de membres du Gouvernement pour se réunir

ITw 12 -0T 38.34 71 34.9143 320.450

représentant de la Plateforme et des représentants ministériels concernés

Au-delà des piliers politico-institutionnels et sécuritaires qui ont souvent concentré l'attention des Parties, les domaines négligés de l'Accord ont continué de l'être. Les Parties accordent encore trop peu d'attention aux questions de justice et de réconciliation, malgré l'activité importante de la CVJR. Quatre des sept mesures prioritaires intégrées dans la feuille de route sur ces questions ont vu leurs échéances dépassées sans qu'aucune avancée ne soit enregistrée²⁰. Prévue au premier trimestre 2021, le projet de la politique nationale de réparations a été adopté le 23 juillet en Conseil de ministres ; le CNT doit maintenant adopter une loi d'application²¹. Par ailleurs, la Commission d'enquête internationale pour le Mali a officiellement remis son rapport au gouvernement en mars²². Une action des Parties reste également attendue suite à la présentation de ses recommandations devant le CSA en juin.

En matière de développement socio-économique, certains progrès ont bien été réalisés pour avancer (n
2 (r)3 (10 (t)3 -0 0 1fes)-1 (P)351a4entatiocu4 (e)5Se rou3 (a)-1 (r)3 (a) (t)3ie5Se rats qalD0 Td[(P)3 (e feu)o(a)-0.9 (p

Question de la relecture de l'Accord

Lors de la présentation par l'ancien Premier ministre du Programme d'action gouvernementale en février, les questions de la relecture, de l'appropriation et de la mise en œuvre de l'Accord figuraient ensemble comme priorité de l'action gouvernementale²⁶. Issu des recommandations du Dialogue National Inclusif en 2019, « la relecture de l'Accord » avait alors été établie comme priorité de l'action gouvernementale pendant la Transition, sans clarté sur la définition, les modalités ou la portée de cette relecture, ni réaffirmation du cadre prévu par l'article 65 de l'Accord²⁷. Cela a généré une incertitude importante. Selon la présentation du nouveau Premier ministre au CSA de juin, des révisions pourraient être envisagées sur la base de l'article 65 de l'Accord. Il a également souligné que les éléments contenus à l'article 1 de l'Accord, qui consacre « le respect de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'État du Mali, ainsi que de sa forme républicaine et son caractère laïc », étaient non-négociables. Malgré l'affirmation du Premier ministre, la question de la relecture, comme expliqué ci-dessous, n'est pas totalement close et pourrait miner la confiance fragile entre les Parties.

II. Dispositions sécuritaires de l'Accord : plusieurs pas en avant mais de grands défis à relever

Certaines actions du pilier défense et sécurité ont progressé entre janvier et juin. Mais les prochaines actions, longtemps retardées—notamment sur le chantier du DDR global, qui est au cœur de l'Accord—restent toujours à définir. Alors que ces questions sont irrésolues, les Mouvements ont continué d'organiser des opérations de sécurisation dans les régions du nord et de renforcer leur coordination.

Progrès sur le processus de DDR-intégration accéléré

Après un an de retard, la phase de « rattrapage » a repris pendant la période couverte par ce rapport. Pour rappel, le rattrapage est le processus pour intégrer des ex-combattants des mouvements qui n'ont pas été intégrés lors de la première vague de DDR-intégration accéléré. Au total, 422 ex-combattants issus des Mouvements signataires, ou ceux adhérents à l'Accord, ont intégré les FDS à l'issue d'une formation de trois mois, achevée le 30 avril. Au total, près de 1750 ex-combattants sont désormais intégrés, ce qui représente la presque-totalité de la cible de 1800 visé au lancement du DDR-intégration accéléré en novembre 2018.

D'autre part, alors que la planification et l'organisation globale du DDR piétine, le volet réinsertion socio-économique n'a pas commencé. Aucun plan ne fait l'objet d'un consensus aujourd'hui³⁰. La feuille de route de décembre 2020 comportait un projet pilote pour la réintégration d'environ 1800 ex-combattants, qui serait financé conjointement par le Gouvernement, la Banque mondiale et la MINUSMA³¹. Il n'a pas encore commencé car les Parties n'ont pas réussi à s'accorder sur le cadre et les modalités³². En effet, les paramètres et la nature de la réinsertion restent peu discutés entre les Parties.

De manière générale, comme l'Observateur indépendant l'a déjà souligné dans ses rapports précédents, la question du DDR est liée au progrès sur la réforme politique. Les mouvements tiennent à ce que les avancées sur le volet défense et sécurité soient associées à des changements au système politique malien, notamment à une représentation accrue des populations du nord dans les institutions nationales. Ces deux volets sont étroitement liés et demeurent la priorité des Parties pendant la Transition.

Renforcement de la coopération entre les Mouvements

Les opérations de sécurisation parallèles aux opérations des FDSd(laa4 (e l)os)-1 40a c-1 (r)3 (t)3rd4ionepv(

temporaire, comme semble être la perspective de certains acteurs, ils pourraient représenter un prototype des FDS inclusives et reconstituées.

Opportunités pour accélérer la mise en œuvre

Dans la période à venir, des opportunités existent pour accélérer la mise en œuvre de l'Accord sur l'ensemble des piliers. Parmi les actions possibles :

- Lors du CSA de Kayes en mars, les Parties maliennes ont entamé un travail constructif autour de l'examen de leur action. Elles ont reconnu des défis chroniques et pris des engagements pour les surmonter. Ces engagements portent sur une approche renouvelée, des actions à finaliser, des questions à régler prioritairement, une inclusivité accrue, et une communication renforcée³⁹.
- Sur le pilier politico-institutionnel, en juin les Parties discutaient des dispositions pertinentes de l'Accord à transposer dans la Constitution (bien que l'élan semble s'être ralenti depuis lors) et de finaliser le redécoupage administratif et électoral dans les nouveaux cercles et régions du nord. Ces discussions devraient être finalisées dans le cadre d'efforts plus larges pour mettre en œuvre l'article 6.
- Compte tenu de la priorité donnée par le nouveau Gouvernement de Transition à la création des conditions sécuritaires pour le retour de l'administration dans les zones les plus affectées par la crise, accentuer de l'administration au nord à côté des BATFARs est essentiel pour dessiner un cycle constructif⁴⁰. L'opérationnalisation des BATFARs est vitale et déjà en cours.
- . Ces nouvelles membres constituent des alliées pour rapprocher le processus des populations et accroître la compréhension de l'Accord et des bénéfices de sa mise en œuvre par la population.
- Sur le fond, la Médiation pourrait se saisir de questions cruciales en suspens et assister les Parties dans l'organisation des réunions de niveau décisionnel pour faire émerger un plan global de DDR. Sur le plan technique, une

³⁹ Voir le communiqué final de la session du CSA en mars et le rapport de l'Observateur indépendant, décembre 2020.

⁴⁰ Voir le discours d'orientation du premier ministre à l'adresse de son cabinet ministériel le 13 juin 2021, retransmis sur WhatsApp. Le communiqué du CSA en mars a établi parmi ses priorités : « la reprise des consultations de niveau décisionnel sur les questions de défense et de sécurité entamées le 9 février 2021 ainsi que la réactivation de la CTS et des EMOV, avec en perspective, le parachèvement et la clôture du DDR-

amélioration de la collaboration entre le CSA et les PTFs, un rôle davantage proactif de la MINUSMA qui dirige le Secrétariat du CSA, et un appui renforcé à l'action du président du CSA par les voisins du Mali en tant que vice-présidents peuvent aussi soutenir cette