

Rapport de l'Observateur Indépendant

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

Evaluation en 2018

18 février 2019

THE
CARTER CENTER





Ce rapport présente les observations du Centre Carter, l'Observateur indépendant de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du Processus d'Alger, pour l'année 2018.

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

Des éléments de ce rapport ont été considérablement influencés par la méthodologie développée par le projet Matrice des accords de paix (PAM, selon ces sigles en anglais) basé à l'Institut Kroc pour les études de la paix internationale, au sein de la Keough School of Global Affairs de l'Université de Notre Dame. Au cours des 10 dernières années, le projet Matrice des accords de paix a mis au point des méthodes qualitatives et quantitatives en vue d'identifier les dispositions et les engagements dans les accords de paix et de mesurer leur niveau de mise en œuvre sur une base annuelle. Le projet Matrice des accords de paix utilise cette méthodologie notamment pour effectuer un suivi de l'Accord Final de la Colombie de 2016. Nous sommes reconnaissants pour le soutien, les informations et les documents qui ont été partagés avec nous par les chercheurs de PAM.



PERSONNEL DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT

BAMA KO

CONSEILLIERE SPECIALE¹

AMBASSADRICE (RET.) BISA WILLIAMS

CONSEILLER SPECIAL

JEAN NTOLE KAZADI

COORDINATRICE

LAURENCE BARROS

ANALYSTE

CLAUDIO FERRANTE

COMPTABLE

BAKARY DIARRA

ATLANTA

DIRECTRICE DU CENTRE CARTER

AMBASSADRICE (RET.) MARY ANN PETERS

VICE-PRESIDENT DES PROGRAMMES DE PAIX *(intérimaire)*

CRAIG WITHERS

DIRECTEUR DU PROGRAMME DE RESOLUTION DE CONFLITS

HRAIR BALIAN

DIRECTEUR ADJOINT DU PROGRAMME DE RESOLUTION DE CONFLITS

JOHN GOODMAN

DIRECTRICE ADJOINTE DES COMMUNICATIONS

SOYIA ELLISON

DIRECTRICE ADJOINTE DU BUREAU DU SOUTIEN INTERNATIONAL

JAYANTHI NARAIN

DIRECTRICE ADJOINTE PRINCIPALE DE DEVELOPPEMENT

JANET SHIN

ASSOCIEE DE PROGRAMME DE RESOLUTION DE CONFLITS

KATE KNAPP

ASSISTANTE DE PROGRAMME

CASSANDRA THOMAS

ANALYSTE FINANCIER

RUBY JUDIT-KOCHENDERFER



SIGLES ET ACRONYMES

ACRONYME	DEFINITION
ADR	Agence de développement régional (Mali)
BAD	Banque africaine de développement
BID	Banque islamique de développement
CCLS	Comités consultatifs locaux de sécurité
CMA	Coordination des mouvements de l'Azawad
CN-RSS	Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité
CPER	Conventions-programmes / Etat-Régions
CSA	Comité de suivi de l'Accord
CTS	Commission technique de sécurité
CVJR	Commission vérité, justice et réconciliation
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
FAMa	Forces armées et de sécurité du Mali
FDD	Fonds de développement durable
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
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
CN-DDR	Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion
PTF	Partenaires techniques et financiers
RSS	Réforme du secteur de la sécurité

TERMINOLOGIE	DEFINITION
Médiation :	Membres de la communauté internationale mentionnés à l'Article 58 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger
Mouvements signataires :	Coordination des Mouvements de l'Azawad et la Plateforme
Parties prenantes :	Signataires maliens et internationaux
Parties maliennes :	Gouvernement du Mali et les Mouvements signataires
Plateforme :	Plateforme des Mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014



TABLE DE MATIÈRES

INTRODUCTION	1-4
A. Considérations sur l'état de la mise en œuvre de l'Accord en 2018	1-3
B. Méthodologie	3-4
VUE D'ENSEMBLE DE LA MISE EN ŒUVRE	4-9
A. Evaluation de la mise en œuvre des piliers de l'Accord	7-8
B. Evaluation de la mise en œuvre de la « Feuille de route » du 22 mars	8-9
C. Evaluation de la garantie et de l'accompagnement d'ordre international.....	9
VUE SPECIFIQUE DES RESULTATS PAR PILIER DE L'ACCORD	10-26
Titre II : Questions politiques et institutionnelles	10-13
Titre III : Questions de défense et de sécurité	13-16
Titre IV : Développement socio-économique et culturel	16-19
Titre V : Justice, réconciliation et questions humanitaires	20-23
Titre VI : Garanties et accompagnement d'ordre international	23-26
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	26-27
DEFIS ET PERSPECTIVES POUR 2019	27-28
NOTES	29-32
ANNEXES.....	33-40



INTRODUCTION

A. Considérations sur l'état de mise en œuvre de l'Accord en 2018

Ce rapport conclut la première année complète d'exercice du mandat de l'Observateur indépendant de la mise en œuvre de l'Accord de la paix et réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger. Le mandat de l'Observateur indépendant est, selon l'Article 63, « d'évaluer de manière objective l'état de la mise en œuvre » de l'Accord et de rendre public un « rapport exhaustif faisant le point de l'exécution des engagements pris aux termes de l'Accord, identifiant les obstacles éventuels, situant les responsabilités, et formulant des recommandations sur les mesures à prendre. » Les deux rapports précédents, présentés au Comité de Suivi de l'Accord (CSA) et rendus publics respectivement aux mois de mai et octobre, ont été essentiellement centrés sur le « Chronogramme d'actions prioritaires » adopté par les Parties maliennes en janvier 2018, qui a été ensuite remanié et endossé par le CSA en mars sous forme de « Feuille de route pour la mise en œuvre du Chronogramme d'actions prioritaires. »

En entreprenant le mandat en tant qu'Observateur indépendant en janvier 2018, le Centre Carter a cherché d'abord à acquérir une compréhension des conditions générales de la mise en œuvre. Il s'agissait d'observer l'ambiance politique, la connaissance et l'attitude du public vis-à-vis de l'Accord, et les dispositions des Parties prenantes et les rapports entre elles ainsi que les modalités du soutien de la communauté internationale, y compris de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Tout au long de l'année, l'Observateur indépendant a maintenu, à partir de son bureau à Bamako et à travers des visites sur le terrain (Gao, Kidal, Tombouctou et Mopti), des contacts réguliers avec les Parties maliennes, les organes ayant les responsabilités de garantir et d'accompagner la mise en œuvre, et les acteurs mentionnés à l'Article 51 de l'Accord. Il a également entretenu des rapports suivis avec les partenaires de la communauté internationale. Dans le cadre de sa mission, l'Observateur indépendant a systématiquement assisté aux sessions du CSA et de ses Sous-comités et aux concertations politiques ou techniques entre les Parties.

Le premier rapport a retenu l'adhésion continue et réaffirmée des Parties maliennes à l'Accord, ainsi que l'amélioration du climat entre elles, notamment entre le Gouvernement et les Mouvements en général, et entre la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) et la Plateforme des mouvements du 14 juin d'Alger (Plateforme), en particulier. Tout ceci semblait contribuer, après un long passage à vide, à une nouvelle dynamique dans la mise en œuvre. Cependant, le rapport a aussi souligné que les Mouvements signataires avaient la tendance à se montrer peu responsables de la mise en œuvre proactive de l'Accord, tandis que de son côté le Gouvernement semblait ne pas suffisamment jouer son rôle de principal acteur de la mise en œuvre. Le rapport a également noté le peu d'appropriation de l'Accord par la population et, par conséquent, le besoin d'une stratégie renforcée de communication nationale qui permettrait de rassembler davantage de soutien pour l'Accord.

Après une période marquée par un ralentissement des activités de mise en œuvre due à l'élection présidentielle en juillet et août, l'Observateur indépendant a publié son deuxième rapport en octobre. Ce rapport a relevé que des difficultés et obstacles à la mise en œuvre étaient en partie liés aux défaillances des structures mises en place à cet effet. Ainsi, le rapport a noté que des organes gouvernementaux chargés de la mise en œuvre souvent se chevauchaient, brouillaient le leadership et affectaient l'efficacité de l'action gouvernementale ; que les documents phares tels que les chronogrammes et feuilles de route ne projetaient pas une vision stratégique amenant aux objectifs visés par les dispositions essentielles de l'Accord ; que les considérations budgétaires étaient souvent absentes de la planification de la mise en œuvre ; et finalement que le relâchement dans les responsabilités et les activités du CSA et de la Médiation internationale ont tant soit peu contribué au flottement dans la volonté et la dynamique des Parties.

Une volonté déterminée de travail en commun et un début de réorganisation des méthodes de travail sont apparus depuis l'élection présidentielle, marquant d'une certaine manière une réponse au découragement et aux pressions de la communauté internationale devant le peu d'avancements concrets depuis trois ans de mise en œuvre. Le « Pacte pour la paix », voulu par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa Résolution 2423 (juin 2018) et signé entre les Nations Unies et les Parties maliennes en octobre 2018, souligne l'urgence de prendre des mesures pour « accélérer la mise en œuvre intégrale et inclusive » de l'Accord, sujet prioritaire dans les discussions sur le renouvellement du mandat de la MINUSMA programmé en juin 2019. L'intensification de l'attention du Conseil de sécurité, y compris par l'application des sanctions contre trois individus en décembre 2018, ajoute une pression supplémentaire sur les Parties maliennes.²

Autre point de pression sur la situation générale de l'avenir et de la mise en œuvre de l'Accord est l'intensification de la violence dans le centre du Mali depuis 2015 qui, avec la recrudescence à la fois des menaces terroristes et des conflits intercommunautaires, a ouvert un nouveau front qui nécessairement distrait les efforts de la mise en œuvre de l'Accord, et risquerait à terme de lui porter atteinte si des solutions énergiques et durables n'y sont trouvées.

L'année 2018 a été marquée par la cessation durable de la belligérance. Les incidents armés entre les Mouvements signataires, qui ont jalonné la période 2015 à 2017 malgré la signature de l'Accord, se sont transformés en une collaboration solide depuis la conclusion des accords d'« Anéfis II » en août 2017. Ce seul fait mérite reconnaissance et soutien. Tout au long de l'année, l'Observateur indépendant a constaté que les signataires de l'Accord étaient mutuellement déterminés à éviter un retour aux hostilités.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de l'Accord de paix est à mi-parcours. Cependant, la plupart des progrès réalisés ont eu lieu avant 2018 et concernent principalement la mise en place des mesures préalables qui ne constituent pas une fin en soi. Le temps est donc venu pour les Parties maliennes de se consacrer avec volontarisme et méthode au travail central et difficile consistant à établir le nouveau cadre politico-institutionnel décentralisé envisagé par l'Accord et à créer la confiance entre les combattants des Mouvements et les soldats des Forces armées maliennes (FAMA), ainsi qu'auprès des citoyens du nord du Mali. Cela nécessitera la (re)constitution d'une armée représentative et

nationale ; l'accentuation des actions d'intégration citoyenne de la partie nord par une accélération du développement économique dans cette région ; et l'intensification des efforts de réconciliation nationale.

La contribution de ces étapes préliminaires – qui pour certaines ne sont pas menées à leur terme – aux manifestations des « dividendes de la paix » reste un défi majeur. Concernant les piliers clés de l'Accord, tels que la réforme politico-institutionnelle et du secteur de la sécurité, ou bien le développement, il n'y a eu presque point d'achèvement concret senti, sur le terrain, par le peuple malien ; au contraire, souvent ce dernier a été témoin d'une persistance voire une augmentation de la violence liée en partie à la non mise en œuvre des engagements prévus par l'Accord.³ En effet, certains membres la société civile et de la communauté internationale nous ont raconté leur exaspération face à la lenteur de la mise en œuvre et à la perception (erronée) des représentants maliens que le processus est une fin en soi et que le financement international continuerait indéfiniment. Se concentrer sur les piliers fondamentaux de l'Accord et communiquer plus régulièrement avec la population sur les progrès réalisés permettrait de dissiper ces perceptions inquiétantes.

Ce rapport montrera qu'une base solide a été posée sur les principaux piliers de l'Accord, 44% des engagements pris dans l'Accord étant « achevés » ou « presque achevés ». Cependant ces avancées n'auront de véritable signification que lorsque les aspects des engagements encore aux stades « intermédiaire », « minimum » ou « non-initiés », qui constituent le cœur de l'Accord, amorceront des progrès tangibles pour la population malienne. La mise en œuvre paraissant restée longtemps maintenue entre la première et la deuxième vitesse, il est donc urgent de passer aux vitesses supérieures, si les parties maliennes tiennent à leur objectif annoncé de réaliser l'essentiel des dispositions de l'Accord à la fin de 2019.⁴

B. Méthodologie

L'Observateur indépendant présente dans ce rapport une évaluation systématique, point par point, de la mise en œuvre de l'Accord, de manière à permettre de rendre compte de ce qui a été effectivement réalisé et de mesurer le poids de ce qui reste à faire. Cette démarche répond par ailleurs à une demande exprimée par plusieurs acteurs du processus. Elle est également conforme à notre propre cheminement car nous estimons au bout d'une année d'observation être en mesure de fournir une photographie de la mise en œuvre complète, munie des moyens graphiques de représentation, appuyés par des recommandations concrètes.

Tout en poursuivant des contacts réguliers avec les responsables et organes chargés de l'exécution des points ou aspects précis de l'Accord, la démarche a consisté à dresser, en étroite consultation avec les Parties maliennes et certains membres de la Médiation, une liste exhaustive des engagements pris aux termes de l'Accord par les Parties et des mandats ou missions confiés à leurs accompagnateurs.⁵ L'Observateur indépendant a identifié 78 points spécifiques d'engagement. Par consultation toujours, chacun de ces engagements a été décomposé en autant d'indicateurs ou critères de suivi. En vue d'une évaluation systématique de l'état d'exécution de chacun de ces points, l'Observateur indépendant a recouru à une méthode quantitative basée sur l'attribution à chaque indicateur d'une valeur située sur une échelle allant de « non-initié » à « achevé ». L'évaluation de

l'état des engagements est basée sur les meilleures informations disponibles fournies à l'Observateur indépendant par les Parties prenantes.

Les engagements eux-mêmes sont regroupés autour des dispositions principales de l'Accord qui en constituent des piliers, à savoir créer une nouvelle architecture politico-institutionnelle (Titre II) ; établir un système de défense et de sécurité basé sur les principes d'unicité, d'inclusivité et de représentativité (Titre III) ; créer une Zone de développement et accélérer le développement des régions du nord (Titre IV) ; promouvoir la réconciliation et la justice, et apporter des solutions aux questions humanitaires (Titre V) ; et les garanties et l'accompagnement d'ordre international (Titre VI). L'ensemble constituera un outil pour comprendre le statut de la mise en œuvre de l'Accord.

La méthode quantitative est combinée avec une approche qualitative qui permet de prendre en considération le poids réel de chaque engagement et de ses éléments constitutifs (indicateurs) par rapport à la réalisation des objectifs de chacun des volets, en particulier, et de l'Accord en général. Quantitativement et qualitativement, le niveau des avancées et des déficits dans la réalisation des engagements sous un pilier sera comparé à celui des autres, ainsi permettant de mieux appréhender les défis qui se dressent encore sur le chemin de la mise en œuvre de l'Accord et de la paix au Mali.

VUE D'ENSEMBLE

Fin 2018, les Parties maliennes ont achevé la quasi-totalité des préliminaires de mise en œuvre sans, toutefois, réaliser une percée décisive montrant une détermination à aboutir et ce, en dépit de l'appui important de la communauté internationale. Elles ont marché avec lenteur, réticences et calculs, mais elles ont progressé.

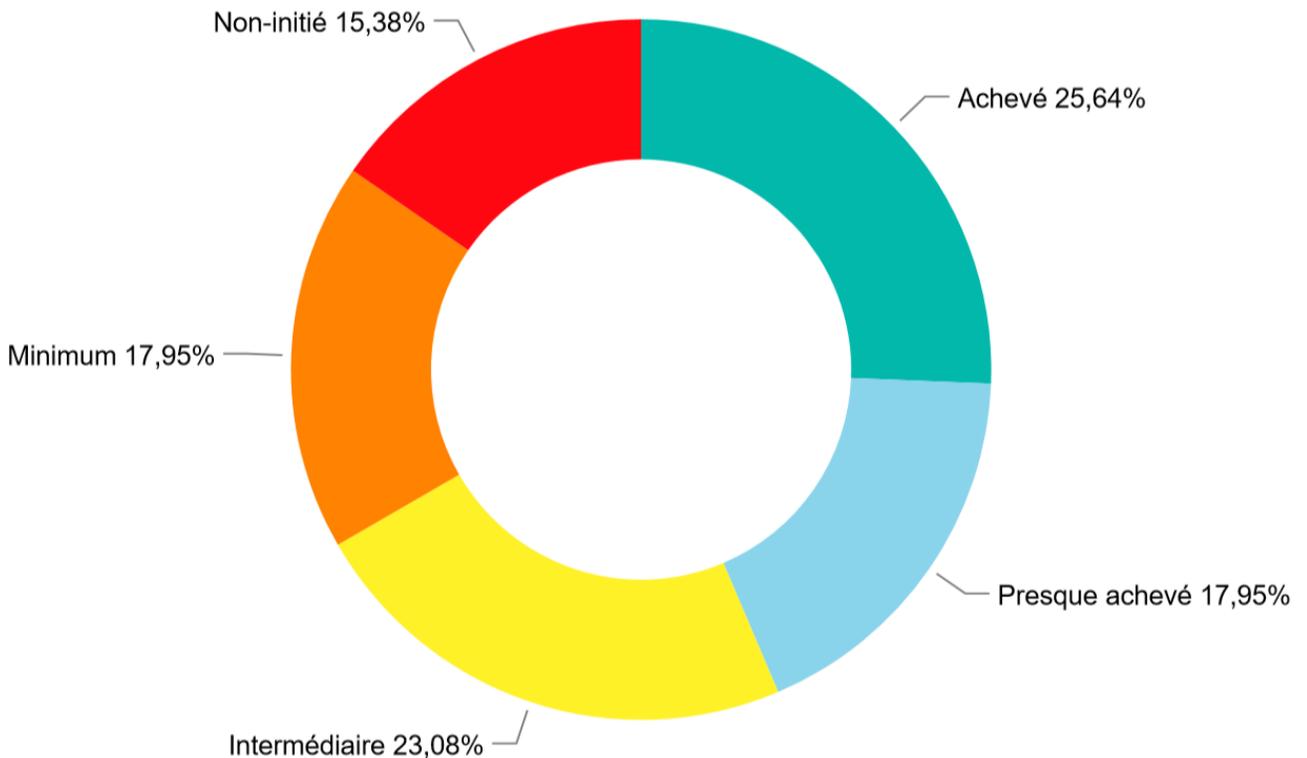
Parmi les avancées les plus importantes : l'absence de combats et le renforcement de la confiance mutuelle et de la collaboration qui ont pu, par exemple, favoriser la tenue des élections présidentielles paisibles. En 2018, les Mouvements ont enfin accepté de faire enregistrer leurs combattants, permettant à la Commission nationale de Désarmement, démobilisation et réinsertion (CN-DDR) de recenser environ 32 908 personnes potentiellement éligibles pour le processus de DDR. Les bataillons du MOC sont actuellement installés à Gao, Kidal et Tombouctou et leurs personnels attendent d'être intégrés dans les forces armées nationales à la faveur d'un « DDR accélérée » lancé en novembre. Tant la Stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité que la Stratégie spécifique de développement des régions du nord ont été adoptées, et les régions de Ménaka et Taoudéni ont été créées comme Collectivités territoriales. On peut également citer comme avancée la désignation du Ministère de la Cohésion sociale, de la paix et de la réconciliation nationale comme chargé pour mener à bien l'action gouvernementale de mise en œuvre de l'Accord, en vue de rendre plus efficace le leadership du Gouvernement, ou le louable rapprochement entre les Forces armées maliennes (FAMA) et les branches armées des Mouvements.

Tous ces pas ne doivent cependant pas faire oublier les grands défis restants. Le MOC est encore loin de conduire des patrouilles mixtes pour assurer la sécurité des populations. La liste des combattants éligibles terminée, le processus est encore long pour mener à bien le cantonnement, le

désarmement, l'intégration ou la réinsertion (c'est-à-dire le DDR général), ce qui doivent conduire à la véritable absorption des combattants des Mouvements aux forces nationales et la formation d'une architecture malienne de sécurité unique et unifiée. Les Autorités intérimaires sont par définition des institutions temporaires vouées à disparaître à la faveur des organes élus au suffrage universel, tel que les Assemblées régionales. La Stratégie spécifique de développement des régions du nord ne constitue qu'un socle technique pour une Zone de développement attendue. Il reste aussi que les régions de Taoudéni et de Ménaka deviennent réellement opérationnelles.

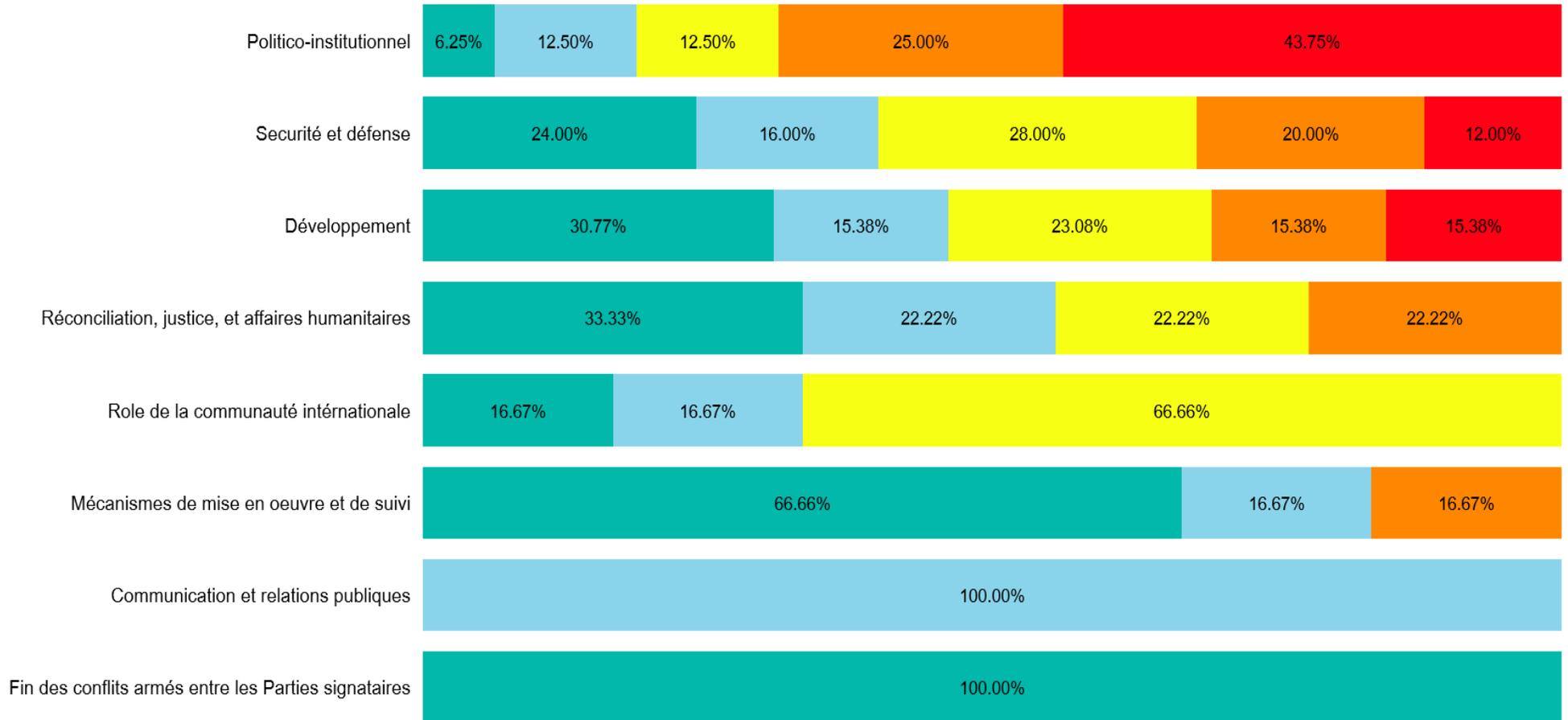
Ces avancées, ainsi qualitativement évaluées par rapport aux objectifs essentiels de l'Accord, doivent être en outre mis en contraste avec des progrès globalement modestes. Parmi les 78 engagements spécifiques dans l'Accord suivis par l'Observateur indépendant, 20 engagements sont achevés trois ans et demi après la signature de l'Accord (graphique 3). Pres de 60% des engagements sont à une phase de mi-parcours mais pas achevés, soit : 14 engagements presque achevés, 18 au stade intermédiaire et 14 au stade minimal. Douze engagements n'ont pas été initiés et constituent l'essentiel de grands défis évoqués plus haut. Les graphiques 1 et 2 présentent l'état général des engagements par les Parties de l'Accord.

Graphique 1 : Etat de mise en œuvre global de l'Accord



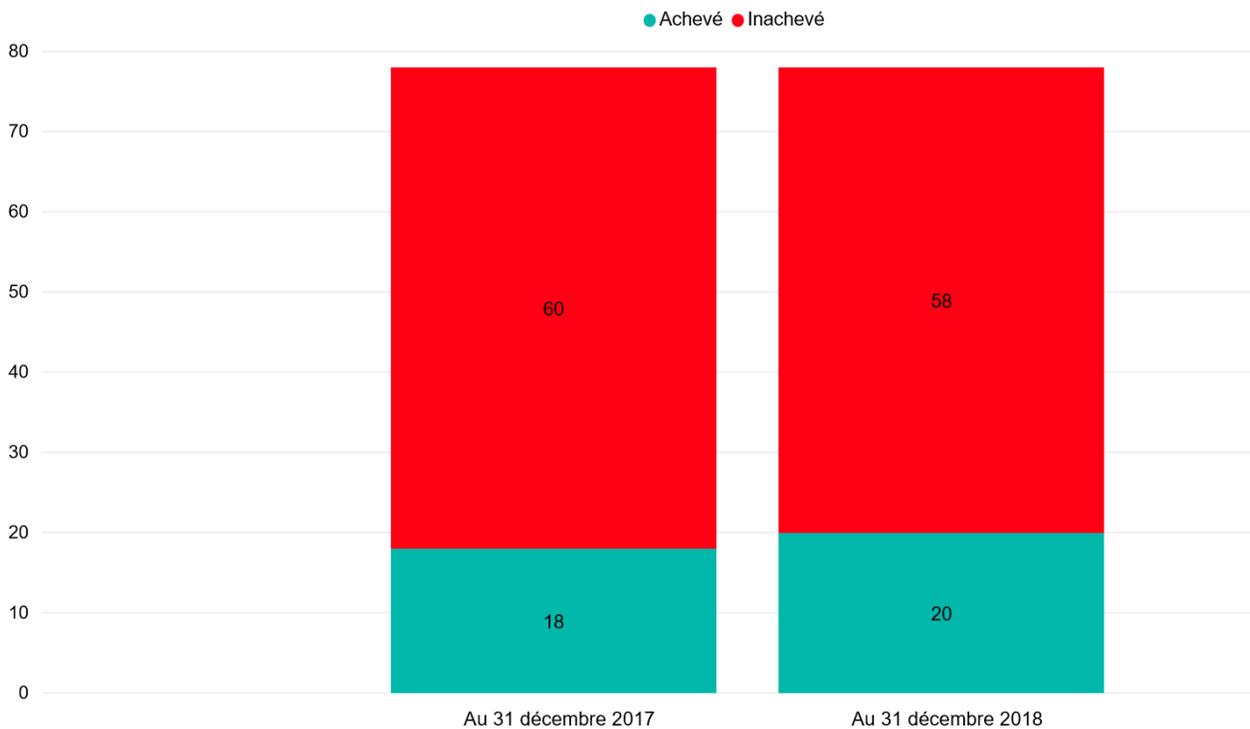
Graphique 2 : Comparaison de mise en œuvre par pilier de l'Accord

● Achevé ● Presque achevé ● Intermédiaire ● Minimum ● Non-initié



Il ressort de ces graphiques qu'aucun des quatre piliers centraux de l'Accord (Titres II à V) n'est achevé à plus de 50%. En effet, des 20 engagements achevés, deux ont été complétés en 2018, à savoir l'opérationnalisation de la Commission d'enquête internationale (Article 46) et de l'Observateur indépendant (Articles 63 et 64). Ces derniers ne peuvent pas être considérés comme des objectifs fondamentaux de l'Accord. La modestie du rythme des réalisations concrètes sur le terrain au courant de 2018 a maintenu et même accentué un sentiment de frustration pour la population et la communauté internationale.

Graphique 3 : Comparaison des engagements achevés en 2017 et 2018⁶



A. Evaluation de la mise en œuvre des piliers de l'Accord

Concernant le volet politico-institutionnel au Titre II de l'Accord, 6,25% des engagements sont achevés. Cinquante pourcents sont à un stade incomplet alors que 44% ne sont pas encore initiés. Dans leur majorité, ces derniers sont généralement conditionnés par la réforme constitutionnelle ou l'adoption définitive des textes nécessaires à la décentralisation, notamment la création des organes tel que les Assemblées régionales. Les résultats modestes dans le domaine politique – c'est-à-dire la quasi-absence de manifestations d'une décentralisation effective en cours – pèse sur la mise en œuvre globale, d'autant plus que des progrès dans ce volet sont souvent nécessaires pour déclencher des avancées dans d'autres domaines.

S'agissant du Titre III de l'Accord, concernant les questions de défense et de sécurité, le niveau de réalisation des engagements s'est nettement accéléré grâce notamment à l'amélioration du climat de confiance entre les structures militaires et leur entente sur plusieurs dossiers importants. Ainsi 24%

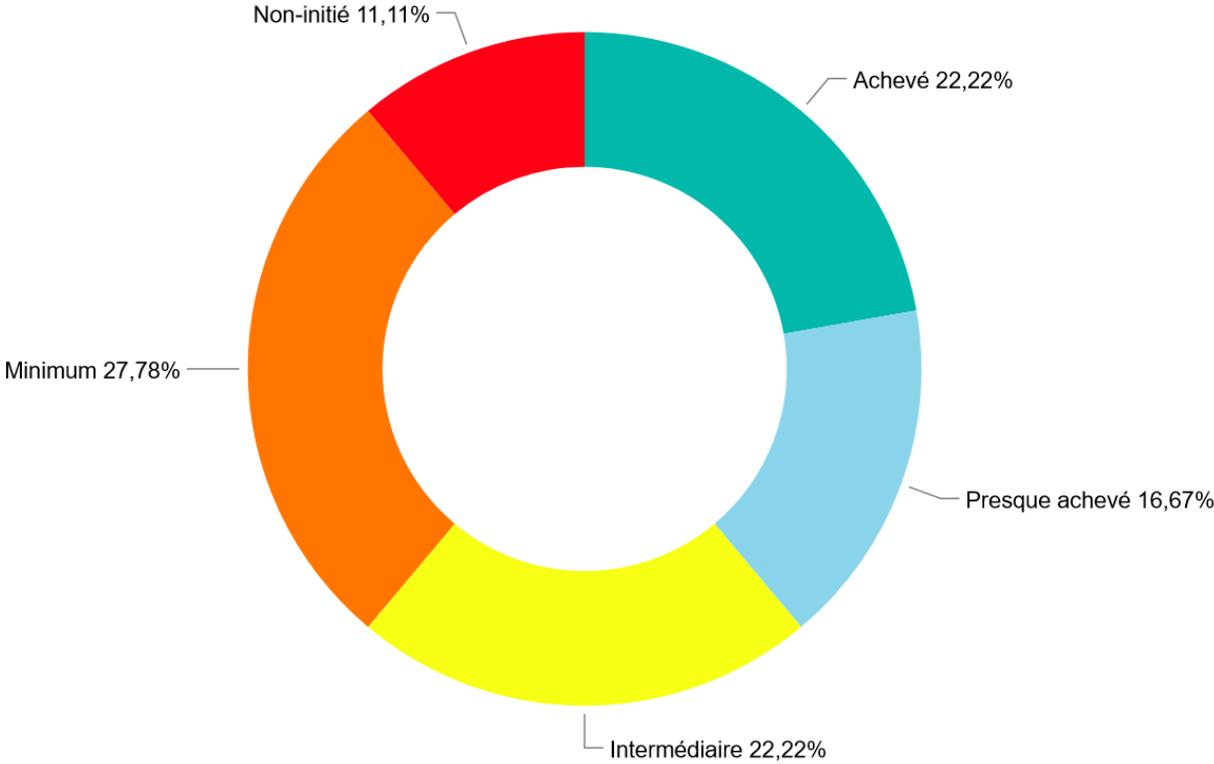
des engagements sont achevés, 64% sont initiés mais incomplets et 12% n'ont pas encore été initiés. **Ces progrès n'ont pourtant pas amélioré le climat sécuritaire général, et parfois la concrétisation des avancées a été ralentie par la lenteur dans la prise de textes officiels nécessaires à leur accomplissement.** Ainsi, le MOC, par exemple, n'est pas pleinement opérationnel et le « DDR-Intégration accélérée » pour les environ 1 800 membres du MOC à Kidal, Gao et Tombouctou, lancé début novembre, n'a pas encore atteint le stade d'intégration, ce qui est inquiétant pour le processus général du DDR. Au cours de plusieurs missions sur le terrain à Kidal, Gao, Tombouctou et Mopti, la population locale a signalé une dégradation de la sécurité.

Comparativement aux Titres II et III, **la mise en œuvre des engagements pris pour le développement socio-économique couvert au Titre IV de l'Accord, et la justice, la réconciliation et les questions humanitaires au Titre V, est la plus négligée, ce en dépit du fait que nos graphiques indiquent que les engagements pris ont été respectivement achevés à 30% et 33%.** Ces pourcentages relativement élevés correspondent en réalité à des actions préliminaires telles que la Mission d'identification des besoins des régions du nord en ce qui concerne le Titre IV, ou la signature des conventions relative au retour des réfugiés s'agissant du Titre V. Autre exemple : des 21 engagements de la « Feuille de route » de mars, deux seulement concernaient ces deux volets en 2018.

B. Evaluation de la mise en œuvre de la « Feuille de route » du 22 mars

Le taux d'application global s'applique également au cas particulier de la mise en œuvre du « Chronogramme d'action prioritaires » de janvier 2018, qui a été ensuite converti en « Feuille de route ». Au total, la réalisation de 16 des 21 engagements de la « Feuille de route » était prévue pour 2018.⁷ Évaluant à la fin de 2018 le document de « Taches induites par la Feuille de route » élaboré par les Parties maliennes, la situation d'exécution se présente de manière suivante : quatre engagements achevés ; trois engagements presque achevés ; quatre au stade intermédiaire ; et cinq au stade minimal. Deux n'ont pas été initiés. Il ressort de cette analyse que le programme limité établi par la « Feuille de route » et souligné dans la Résolution 2423 du Conseil de sécurité, puis reflété dans l'esprit du « Pacte pour la paix », a produit généralement un bilan semblable à celui de la mise en œuvre globale. Le graphique 4 présente l'état des 16 engagements pour 2018 dans la « Feuille de route ».

Graphique 4 : Etat de mise en œuvre de la « Feuille de route » de mars 2018



C. Evaluation de la garantie et de l'accompagnement d'ordre international

Concernant le Titre VI, les accompagnateurs et les garants, à travers les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, les rapports du Secrétaire général et du Comité de sanctions établi par la Résolution 2374 (septembre 2017), et le « Pacte pour la Paix, » ainsi que les communiqués du Conseil de la paix et la sécurité de l'Union africaine, ont suivi de près la mise en œuvre.⁸ L'application des sanctions par le Conseil de sécurité en décembre correspond en partie à l'engagement dans l'Article 54 de « prendre, le cas échéant, des mesures contre tous ceux qui entraveraient la mise en œuvre ». La conférence d'appel de fonds prévue par l'Accord a été rapidement convoquée à Paris en octobre 2015. Toutefois, concernant les interventions directes de la communauté internationale, faute d'une communication systématique sur les actions des Partenaires Financiers et Techniques (PTFs) ou sur le programme de stabilisation et de relèvement conduit par la MINUSMA, il persiste parmi de nombreux maliens une perception selon laquelle la communauté internationale n'a pas pleinement rempli ses engagements, notamment financiers. Par ailleurs, le nombre important d'engagements classés comme non-achevés dans le graphique 3 souligne la recommandation précédente de l'Observateur indépendant d'un suivi plus approfondi et continu par le CSA.

VUE SPÉCIFIQUE DES RESULTATS PAR PILIER DE L'ACCORD

Titre II : Questions politiques et institutionnelles

ENGAGEMENTS CLES

- Mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur les Collectivités territoriales dotées des organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus (Article 5).
- Gestion par les populations concernées de leurs propres affaires sur la base du principe de la libre administration (Article 5).
- Création d'une Assemblée Régionale et d'organes délibérants (Conseil de cercle et Conseil communal) élus au suffrage universel, et la mise en place d'une deuxième chambre du parlement (Sénat) (Article 6 ; Annexe 1).
- Amélioration de la représentation des populations du nord à l'Assemblée nationale et dans les institutions et les grands services publics (Article 6).
- Transfert aux collectivités territoriales de 30 % des recettes budgétaires du Gouvernement ainsi que la rétrocession d'un pourcentage des revenus issus de l'exploitation, sur leur territoire, des ressources naturelles (Articles 14 et 15).
- Transfert aux collectivités territoriales des compétences prévues par l'Accord et des services déconcentrés, et la mise en place de la fonction publique territoriale (Article 16).
- Mise en place des Autorités intérimaires dans les trois mois suivants la signature de l'Accord (Annexe 1).
- Adoption diligente des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires permettant la mise en place des dispositions citées ci-haut (Annexe 1).

AVANCEES PRINCIPALES

- Volonté du Gouvernement à diligenter la réforme de la Constitution du 25 février 1992, dont l'aboutissement est prévu en 2019 par l'organisation d'un référendum.
- Harmonisation des structures gouvernementales de mise en œuvre de l'Accord par la nomination en septembre du Ministère de la Cohésion sociale, de la paix et de la réconciliation nationale comme chargé de la coordination de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre de l'Accord.

- Identification et mise en place de quatre types de fonds à verser aux Autorités intérimaires pour le fonctionnement, l'équipement, l'appui technique et les investissements structurants dont le total est estimé à peu plus de Sept milliards francs CFA.
- Mise à disposition effective des fonds pour le fonctionnement des Autorités intérimaires.⁹
- Nomination et mise en place en juillet 2018 des Autorités intérimaires au niveau de 21 cercles des régions du nord (exceptés trois cercles dans la région de Taoudénit).¹⁰
- Mise en place effective des mécanismes de transfert aux Collectivités territoriales, prévu par l'Accord, 30% des recettes budgétaires de l'Etat, le niveau de versement étant de 20% en décembre 2018.¹¹
- Promulgation, en juin 2018, des lois créant les Collectivités territoriales de région, cercles et communes des nouvelles régions de Taoudénit et de Ménaka respectivement.¹²

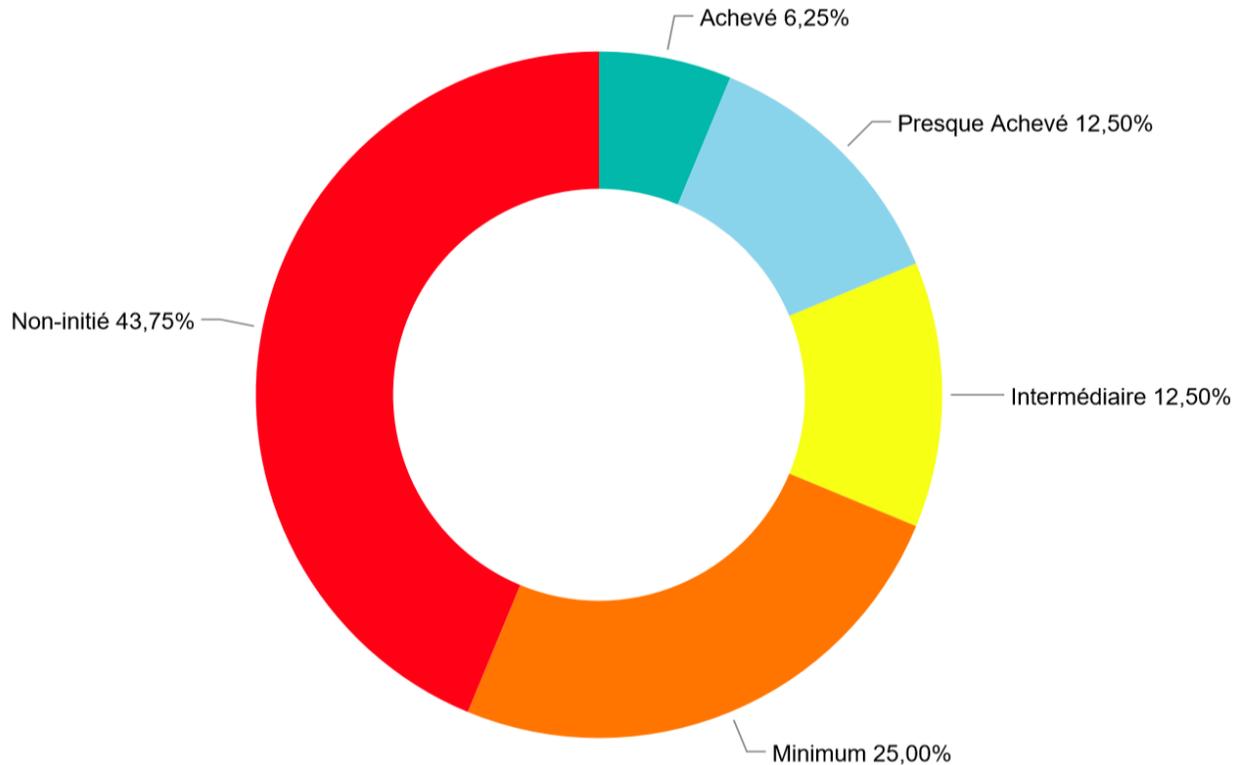
BLOCAGES IDENTIFIES

- Retards et controverses dans l'adoption des textes réglementaires, législatives et constitutionnels, fondamentaux pour la réalisation des objectifs de l'Accord, à l'instar de la suspension du referendum sur la révision constitutionnelle en 2017 et la contestation par les Mouvements signataires du Code de Collectivités territoriales et de la Loi sur la libre administration pourtant déjà adoptés par l'Assemblée nationale en septembre 2017.
- Mise en place des Autorités intérimaires et Collèges transitoires au niveau régions et cercles, mais les problèmes administratifs tels que le décaissement, le manque de ressources humaines locales qualifiées pour la gestion et la pénurie d'infrastructures bancaires dans certaines régions, constituent des obstacles à leur plein fonctionnement.
- Absence de l'opérationnalisation optimale des Autorités intérimaires ne les mettant pas dans une position d'assurer les services de base attendus par les populations ou de contribuer efficacement à la préparation de la mise en place des nouveaux organes prévus par l'Accord.
- Retard et manque de clarté dans la mise à disposition des Autorités intérimaires des trois autres types de fonds identifiés.
- Manque d'infrastructures physiques dans la région de Taoudénit ne permettant pas une présence continue des représentants des Autorités intérimaires, entre autres.

ANALYSE SOMMAIRE

Des 16 engagements dans ce pilier, un est achevé et sept n'ont pas encore été initiés.

Graphique 5 : Etat de mise en œuvre de Titre II de l'Accord¹³



Bien qu'une mesure préliminaire et provisoire, l'objectif de l'établissement des Autorités intérimaires était, entre autres, de donner le gage aux communautés d'un début de la décentralisation avancée tant promise par les Mouvements, et donc du choix des dirigeants et de la gestion de leurs propres affaires. On peut donc imaginer que si les Autorités Intérimaires avaient été rapidement dotées en moyens financiers et pourvues en infrastructures et personnel au départ, la confiance du public dans l'Accord et dans le Gouvernement se serait accrue. Le lent processus à opérationnaliser les Autorités intérimaires a, en partie, accentué le ressentiment et mis à mal le soutien des communautés du nord à l'Accord. En 2019, il importera que les Autorités intérimaires soient en mesure d'exercer pleinement leur mandat et de recevoir le soutien nécessaire de Bamako à cet égard.

L'Observateur indépendant voudrait insister sur la solidarité du sort entre la réforme politico-institutionnelle et tous les autres piliers de l'Accord pour atteindre une paix durable, cultiver le sentiment d'appartenir à la même nation et tisser une nouvelle forme de cohésion nationale. En effet, **une réforme constitutionnelle importante est au cœur de ce pilier ; elle est aujourd'hui le *sine qua non* pour la réussite de l'Accord.** Nous nous félicitons donc du lancement fin 2018 des efforts en vue de la révision de la Constitution.¹⁴ Après l'année 2018 écoulee sans avancée majeure

au volet politico-institutionnel, cette nouvelle détermination à se conformer à l'Accord, à conclure les consultations et à atteindre un large consensus sur la réforme constitutionnelle en 2019 est encourageante.

Titre III : Questions de défense et de sécurité

ENGAGEMENTS CLES

- Cessation totale des hostilités (Article 1 et Annexe 1).
- Mise en place du MOC afin de sécuriser les sites de cantonnement et d'effectuer des patrouilles mixtes (Annexe 2).
- Cantonnement, désarmement et démobilisation des combattants des Mouvements signataires, qui seraient, soit intégrés dans les forces armées et de sécurité nationales, soit réinsérés dans la vie civile (i.e., processus DDR) (Chapitre 8 et Annexe 2).
- Réorganisation et redéploiement progressive des forces armées et de sécurités uniques, avec un nombre significatif des personnes originaires des régions du nord, y compris au niveau du commandement (Article 21, 22 et Annexe 2).
- Réforme du secteur de la sécurité (RSS) (Article 23 et Annexe 2).
- Mise en place d'une police territoriale, placée sous l'autorité des Collectivités territoriales (Article 27 et Annexe 2).
- Mise en place des Comités consultatifs locaux de sécurité (CCLS) (Article 28 et Annexe 2).
- Mise en place, le cas échéant, d'unités spéciales aux fins de lutter contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée (Articles 29 et 30).

AVANCEES PRINCIPALES

- Cessation effective de l'état de belligérance entre le Gouvernement et les Mouvements signataires, d'une part, et les Mouvements entre eux, d'autre part.¹⁵
- Mise en place du Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC) à Gao (2017) et à Tombouctou et Kidal (2018).

- Lancement du processus de « DDR accélérée » en novembre 2018 destiné à environ 1 800 combattants des bataillons du MOC de Gao, Tombouctou et Kidal.
- Recensement presque définitif de 32 908 combattants éligibles au programme DDR-intégration.¹⁶
- Adoption conjointe, en juillet 2018, de la Stratégie de réforme du secteur de sécurité et, en décembre, l'entente entre les Parties sur les modalités fondamentales des forces armées et de sécurité reconstituées, par exemple à travers la formation des bataillons intégrés.¹⁷
- Entente en décembre 2018 entre les Parties maliennes sur l'organisation et les missions de la police territoriale et des unités spéciales.¹⁸
- Construction et aménagement par la MINUSMA de huit sites de cantonnement pour les combattants entre 2015 et 2017.

BLOCAGES IDENTIFIES

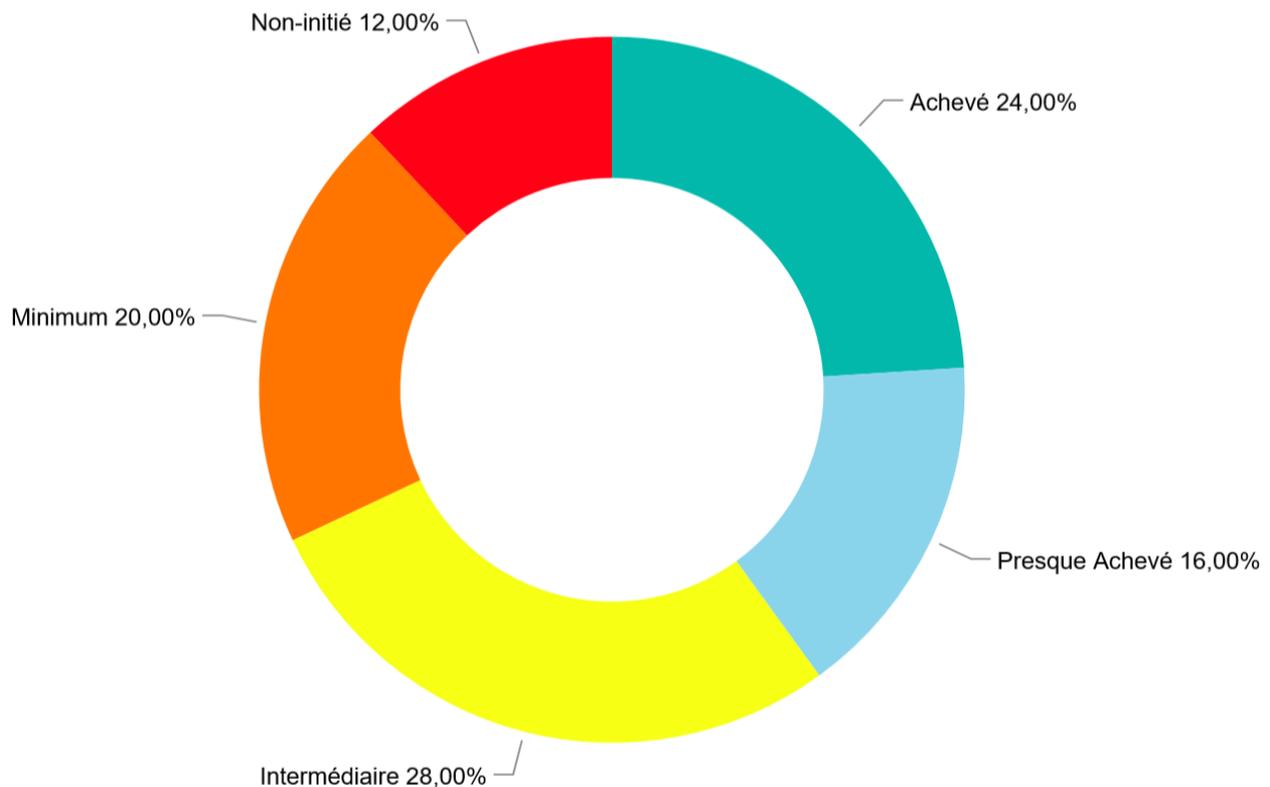
- Les bataillons du MOC ne sont pas en mesure d'effectuer des patrouilles mixtes et donc de contribuer à la sécurisation des populations au nord. Ceci dû en grande partie aux carences d'équipement à cause du refus des Mouvements signataires, surtout la CMA, à remettre les véhicules et les armes lourdes¹⁹ ou aux retards du Gouvernement à assurer un versement régulier des primes et à fournir les tenues militaire, sans négliger l'absence de la ferme volonté des Parties de mener cet engagement collectif à bon port.²⁰
- Absentéisme, manque de discipline et soupçon de banditisme au sein des bataillons de MOC.
- Retards considérables dans le début du processus de DDR, et diverses difficultés prévisibles, notamment quant au cantonnement et au désarmement.
- Retards dans la réintégration des anciens membres des forces armées et de sécurité, estimés seulement à quelques 537, mais avec un dénouement imminent.²¹
- Lenteur dans la mise en œuvre du processus de DDR - Intégration accéléré, dont les opérations de profilage ne sont toujours pas achevées.²²
- Crainte de retards dommageables dans l'exécution du DDR général et absence de position claire sur la question des opérations de cantonnement.

- Peu d'information sur le budget prévisible concernant le DDR, d'autant plus qu'un processus DDR a lieu également au centre du pays.
- Faible engagement du Gouvernement et des Mouvements signataires à entreprendre rapidement une action partagée en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et le contrôle des frontières.

ANALYSE SOMMAIRE

Soixante-seize pourcent des engagements du pilier restent à être achevés, dont trente-deux pourcent sont au stade minimum ou non-initié. Les engagements achevés, soit vingt-quatre pourcent du pilier, correspondent à des dispositions préliminaires à l'instar de la création de la CN-DDR, du Conseil national pour la Réforme du secteur de la sécurité (CN-RSS), et l'adoption de la Stratégie de Réforme du Secteur de la Sécurité.

Graphique 6 : Etat de mise en œuvre de Titre III de l'Accord²³



A la suite de la crise de 2012, l'un des objectifs majeurs de l'Accord était de créer les conditions durables de la fin des rebellions à répétition qui rythme la vie du Mali depuis les années 1960. La

réforme du secteur de la défense et de la sécurité s'est avérée être l'un de ces leviers, en mettant en place une armée reconstituée et respectueuse de la diversité des populations et des particularités géographiques et culturelles du Mali. La lenteur de progrès dans ce secteur, combinée à la montée d'autres menaces comme le terrorisme et les conflits intercommunautaires, pourrait être porteur de gros risques pour l'avenir. Pour que l'Accord réussisse, l'accélération et l'aboutissement du processus de DDR, notamment par le désarmement et la dissolution des mouvements et milices armés, ainsi que la (re)constitution souhaitée de cette armée nationale et garante de la sécurité sur l'ensemble du territoire, devra devenir une impérieuse et hâtive nécessité pour les Parties et leurs accompagnateurs. Les étapes préalables étant largement achevés, le temps est venu pour les Mouvements d'attester leur détermination à démanteler de leurs branches armées et pour le Gouvernement de donner des signes fermes d'une programmation idoine et équitable de l'intégration de nouveaux éléments dans les forces de défense et de sécurité. Une lutte commune contre le terrorisme, le trafic et la criminalité transnationale organisée, conformément aux Articles 29 et 30 de l'Accord, ainsi que l'exigence de stabiliser globalement de la situation sécuritaire, rendent impératif le progrès dans ce pilier en 2019.

À cette fin, l'Observateur indépendant recommande que le Gouvernement et les Mouvements signataires, ainsi que les groupes dissidents, travaillent en synergie afin d'accélérer le profilage, la (ré)intégration et la formation des combattants dans le cadre du processus de DDR accéléré. Nous recommandons également au Gouvernement d'adopter dans les meilleurs délais le décret relatif aux critères, conditions et quotas d'intégration des combattants et anciens membres des forces armées et de sécurité du Mali afin d'accélérer cette phase de DDR et de jeter les bases du processus global de DDR et d'une restructuration de l'armée.

Titre IV : Développement socio-économique et culturel

ENGAGEMENTS CLES

- Création d'une Zone de développement des régions du nord, dotée d'un Conseil consultatif interrégional et d'une Stratégie spécifique de développement (Articles 31, 33, 34, et 35).
- Mission d'évaluation conjointe au nord au Mali (MIEC), composé par la Banque Mondiale, Banque africaine de développement (BAD), Banque islamique de développement (BID) et les Nations Unies pour identifier les besoins en matière de relèvement rapide des régions du nord (Article 36).
- Organisation d'une Conférence d'appel de fonds pour soutenir la Stratégie spécifique de développement intégrée pour les régions du nord ainsi que la mise en place d'un Fonds pour le développement durable (FDD) qui servira d'outil de financement de celle-ci (Article 37).²⁴
- Mise en place des Agences de développement régional (ADR) dans les cinq régions du nord, notamment pour les nouvelles régions de Ménaka et Taoudénit et, en outre, la signature des

conventions-programmes/Etat-Régions (CPER) avec chacune des régions sur la planification du développement socio-économique (Article 40 et 41).

- Soumission par le Gouvernement au CSA, dès la signature de l'Accord, d'un document précisant ses engagements au nord dans les domaines des services sociaux de base, de la sécurité alimentaire, les infrastructures, et l'éducation, parmi d'autres (Article 38).
- Promotion de la part du Gouvernement des projets de coopération transfrontalière d'initiative local et, parallèlement, sous l'égide du CSA la revue périodique des programmes de développement réalisés par les partenaires techniques et financiers (PTFs) (Articles 43, 44).

AVANCEES PRINCIPALES

- Elaboration du cadre de gestion du FDD complété en novembre 2018, y compris la mise en place du Comité de pilotage, en attendant l'établissement des termes de référence et d'autres procédures pour parachever l'opérationnalisation du FDD.
- Amorçe de l'abondement du FDD dont le Gouvernement déclare le solde a 16 971 milliards de FCFA ; pourtant, ces fonds ne sont pas disponibles tant que le FDD n'est pas totalement opérationnalisé.²⁵
- Voyage d'étude en Chine, en novembre 2018, par les représentants des Parties maliennes afin de puiser dans l'expérience de ce pays dans la création des Zones de développement.
- Présence du président-représentant des PTFs aux sessions du CSA, sans malheureusement y prendre la parole.
- Signature des CPERs entre les ADR et les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, et prise en charge respectivement de Ménaka par l'ADR de Gao et de Taoudenit par l'ADR de Tombouctou en attendant la pleine opérationnalisation de ces deux régions.²⁶
- Adoption en juillet 2017 par les Parties maliennes de la Stratégie spécifique de développement intégré des régions du nord.
- Identification des besoins socio-économiques du nord par la MIEC et tenue de la Conférence internationale en 2015 pour la relance économique et le développement du Mali.

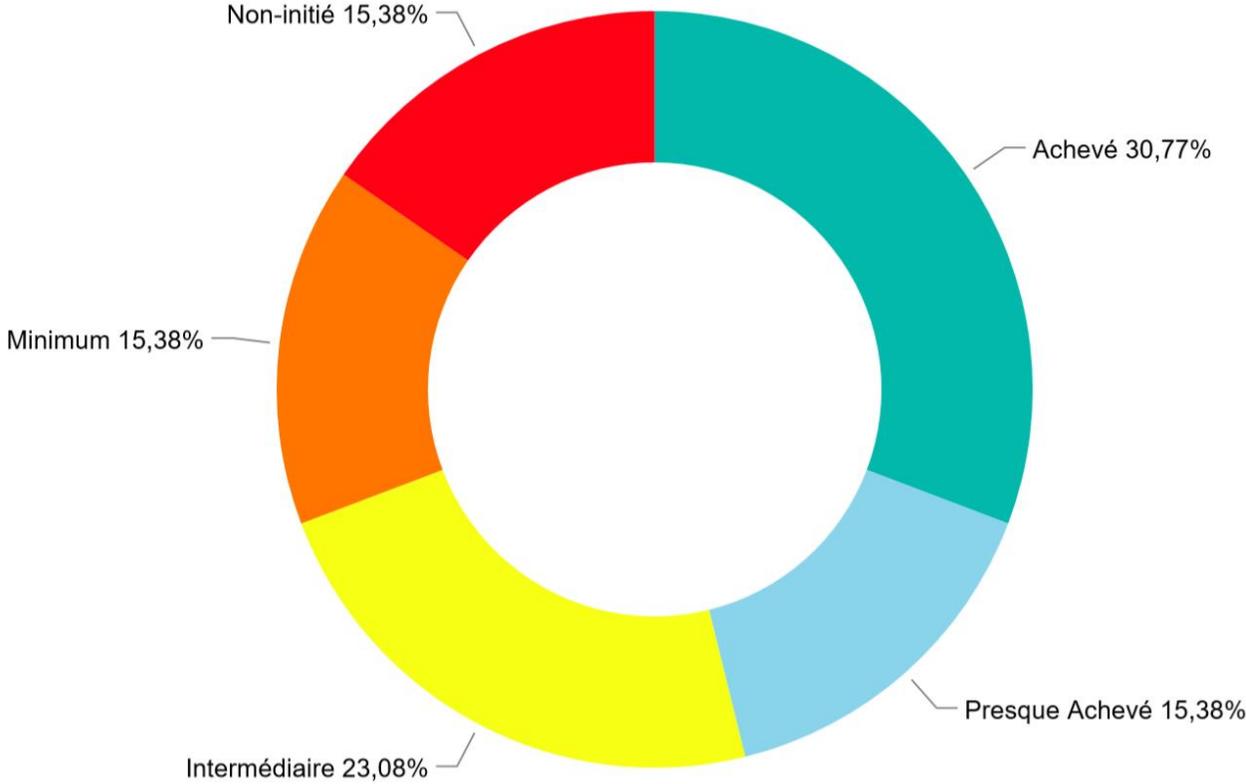
BLOCAGES IDENTIFIES

- Retard considérable dans la mise en place de la Zone de développement, et ce en dépit de la validation de la Stratégie Spécifique de développement intégré des Régions du Nord en 2017, elle-même liée au volet politico-institutionnel, freine donc les actions de développement de manière générale.
- Insécurité, absence de l'administration et manque d'accès régulier au nord ne permettant pas une mise en place significative des actions d'urgence tant par le Gouvernement que les PTFs ou les organisations humanitaires.
- Persistance des désaccords entre les Parties maliennes sur la mise en œuvre du Plan d'urgence humanitaire, notamment sur l'étendue des dépenses et des actions du Gouvernement.
- Absence de communication systématique par les PTFs sur leurs réalisations d'urgence et de développement au nord nourrissant la frustration des populations et leur perception de l'absence des « dividendes de la paix » Absence de revues périodiques des programmes de développement des PTFs prévus par l'Article 44.
- FDD non pleinement opérationnel en fin 2018.
- Absence de budgets spécifiques et détaillés correspondant aux plans d'action de mise en œuvre, observation particulièrement pertinente par rapport au financement des actions de développement.

ANALYSE SOMMAIRE

Graphique 7 démontre que des 13 engagements dans ce pilier, 30% sont achevés, mais que parmi les 70% restant à compléter figurent deux pierres angulaires de Titre IV, à savoir la mise en place de la Zone de développement au nord et du conseil régional qui doit le piloter, ainsi que la pleine opérationnalisation de Fonds de développement durable.

Graphique 7 : Etat de mise en œuvre de Titre IV de l'Accord²⁷



Titre IV vise à répondre aux griefs de négligence de longue date. **Pour éviter un retour au cycle de rébellions du passé, des efforts de développement urgents, transparents et durables sont vitaux en 2019** et ce, sans nécessairement attendre l'établissement et l'opérationnalisation, encore lointaine, de la Zone de développement. Le Gouvernement devrait finaliser rapidement la pleine opérationnalisation du FDD, suivi par un appui direct de la communauté internationale conformément à l'Article 54, tout en poursuivant des projets concrets et réalisables à court terme. Par exemple, la réouverture coûte que coûte des écoles souvent toujours fermées trois ans et demi après la signature de l'Accord serait un symbole fort de la volonté du Gouvernement d'apporter des « dividendes de la paix » au nord. Par ailleurs, les PTFs doivent faire davantage connaître aux populations leurs projets et donations respectifs, afin que les communautés touchées soient informées du soutien international à la mise en œuvre de l'Accord ; les présentations périodiques prévues par l'Article 44 sont aussi un moyen de diffuser leurs actions.

Titre V : Réconciliation, justice et questions humanitaires

ENGAGEMENTS CLES

- Elaboration d'une Charte nationale pour la paix, l'unité et la réconciliation (Article 46).
- Mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, notamment par l'opérationnalisation d'une Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) (Article 46).
- Création d'une Commission d'enquête contre la corruption et la délinquance financière (Article 46).
- Création d'une Commission d'enquête internationale (Article 46).
- Réforme profonde de la justice de manière à assurer l'état de droit sur l'ensemble du territoire malien, notamment en rapprochant la justice au justiciable et à travers la promotion d'une formation de qualité à tous les acteurs de la justice ainsi que la généralisation de l'assistance judiciaire, entre autres mesures (Article 46).
- Intégration des dispositifs traditionnels et coutumiers dans l'administration de la justice sans préjudice du droit régalien en la matière, par exemple par la revalorisation du rôle des Cadis (Article 46).
- Non-amnistie pour les auteurs des crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les violations graves des droits de l'homme (Article 46).
- Création des conditions propices au retour et à la réintégration rapide des réfugiés et personnes déplacés (Article 47).

AVANCEES PRINCIPALES

- Adoption d'un document de politique nationale concernant la justice traditionnelle et dépôt des dossiers par 10 427 personnes à la CVJR, et identification de 186 victimes ayant besoin d'un accompagnement psychologique et médical. Opérationnalisation des antennes de la CVJR à Bamako, Ségou, Tombouctou, Gao et Kidal et collecte d'informations auprès de la population.²⁸
- Création en janvier 2018 de la Commission d'enquête internationale, opérationnelle à partir du mois d'octobre.²⁹

- Création en 2015 de l'Office de lutte contre la corruption, la délinquance financière, et l'enrichissement illicite et nomination de ses membres en 2017.
- Elaboration par le Ministère de la Justice en novembre 2015 d'un Plan d'urgence pour la réforme du secteur de la justice et pour la mise en œuvre de l'Accord.
- Adoption par le Gouvernement d'un Plan d'action pour le retour des réfugiés et des personnes déplacées ; la signature de trois conventions tripartites (Gouvernement, Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés [HCR] et pays d'accueil) concernant les réfugiés et des personnes déplacées ; viabilisation de neuf sites de retour sur 36 ; et le retour jusqu'en octobre 2018 de 69 390 personnes.³⁰

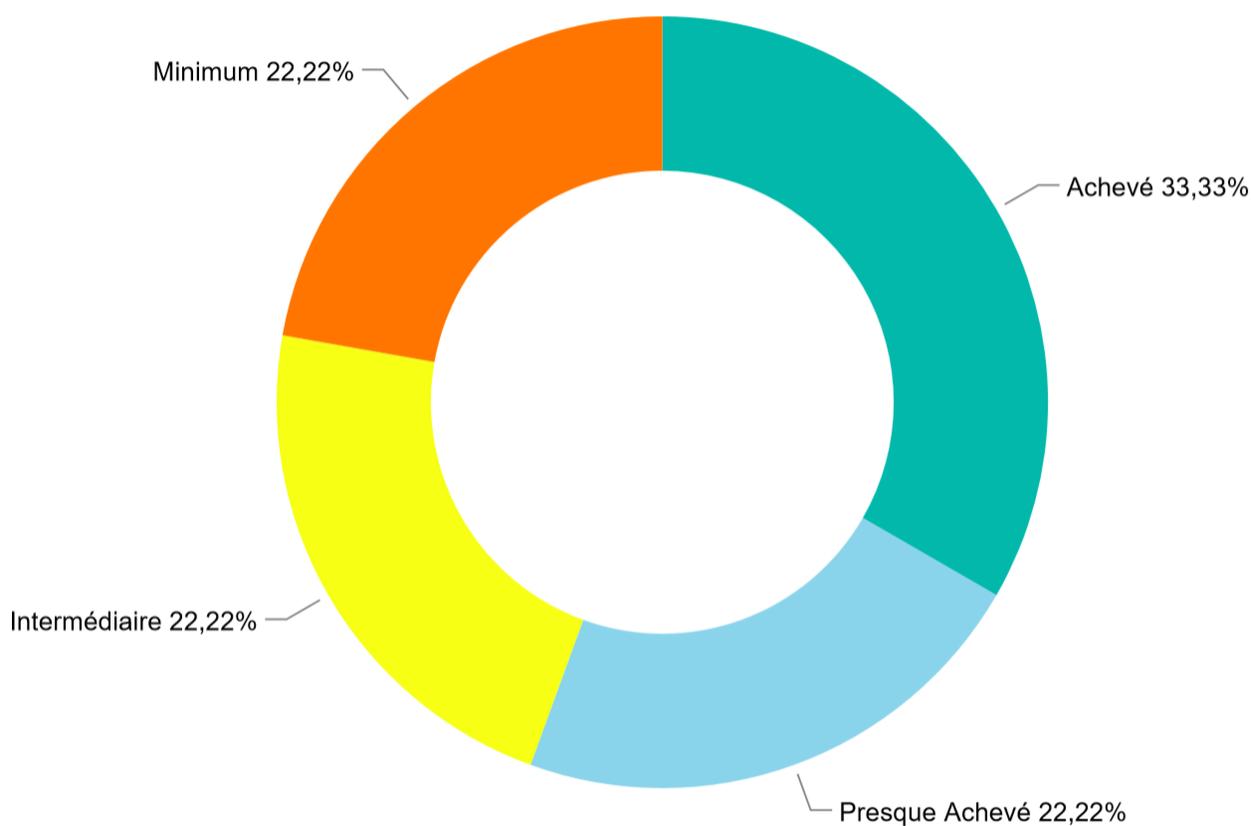
BLOCAGES IDENTIFIES

- Absence relative du volet justice, réconciliation et questions humanitaires dans les « chronogrammes » et les « feuilles de route » d'actions prioritaires.
- Discontinuité et difficultés dans le fonctionnement du Sous-comité du CSA chargé de ce pilier, entre juin et octobre 2018.
- Absence apparente de l'implication de la CVJR dans le processus de la justice transitionnelle, car la CVJR en faisant rarement cas dans ses publications.
- Présence prolongée des réfugiés maliens dans les pays d'accueil, dont le nombre est estimé par le HCR à 139 678 et ce, malgré l'incitation de la « Feuille de route » du mars à accélérer leur retour.³¹
- Faibles progrès dans la mise en œuvre des engagements concernant l'intégration des dispositifs traditionnels et coutumiers, notamment la revalorisation du rôle des Cadis, dans l'administration de la justice.
- Absence de bilan sur la mise en œuvre du Plan d'urgence pour la réforme du secteur de la justice, malgré les demandes incessants du Sous-comité chargé du Titre V.³²

ANALYSE SOMMAIRE

Soixante-six pourcent des engagements du pilier restent à être achevés, dont 44% sont au stade minimum ou intermédiaire. Parmi eux, il y a notamment des dispositions visant le retour des réfugiées et déplacés internes et leur réinsertion à la société.

Graphique 8 : Etat de mise en œuvre de Titre V de l'Accord³³



Parent pauvre de la mise en œuvre de l'Accord, ce pilier est pourtant un aspect bien sensible de l'Accord touchant directement aux personnes, à leur vie, aux relations entre citoyens, entre communautés. La récente illustration en est les difficultés qui se sont dressées devant le projet de loi d'Entente nationale, ayant fait l'objet de larges contestations de la société civile et de la classe politique, et finalement retiré de l'examen de l'Assemblée Nationale, en décembre 2018, pour complément d'information.

Plusieurs analyses indiquant la question de la justice comme l'un des éléments des crises persistantes au nord du Mali, l'Observateur indépendant souhaite indiquer que le traitement des engagements pris dans ce secteur, qui touche à la consolidation de l'Etat de droit, ne peut être effectué ni avec moins d'intensité ni en différée par rapport aux questions politico-institutionnelles et socio-économiques. L'Observateur indépendant **recommande au Gouvernement de rendre public le bilan de l'exécution du Plan d'urgence pour la réforme du secteur de la justice.**

Le retour des réfugiés devrait faire l'objet d'attention redoublée. Malgré l'élaboration d'un Plan d'action de gestion des personnes déplacées internes et des réfugiées, ainsi que la signature de trois accords tripartites, la situation sécuritaire dégradante et l'absence des services sociaux de base dans

le nord du pays, compromettent l'établissement des conditions favorables à leur retour et réinsertion.³⁴ A cet effet il est envisageable que le **Gouvernement présente lors de la prochaine session du CSA la situation actualisée du Plan d'action de gestion des personnes déplacées et de réfugiées, y compris la mise à jour des opportunités de réinsertion dans le tissu social.**

La mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, domaine spécialisé, requiert une opérationnalisation appropriée et une implication optimale de la CVJR, qui dispose d'antennes régionales et dont le mandat est notamment d'enquêter et de recueillir des plaintes et des informations sur des violations graves des droits de l'homme depuis 1960. **L'Observateur indépendant encourage en conséquence le renouvellement du mandat de la CVJR et le renforcement de son rôle dans ce domaine.**

Pour donner une impulsion à la mise en œuvre de Titre V, les Parties signataires pourraient établir un calendrier détaillé pour la mise en œuvre des engagements clés, tout en tenant compte des contraintes budgétaires.

Titre VI : Garanties et accompagnement d'ordre international

ENGAGEMENTS CLES

- Rôle de la Médiation, garante de la mise en œuvre de l'Accord entre les Parties, en poursuivant ses bons offices, en jouant le rôle de dernier recours en cas de graves difficultés et en contribuant activement au plaidoyer international pour le soutien nécessaire en faveur du Mali (Articles 52 et 53).
- Renforcement du rôle du CSA, en tant que majeur mécanisme d'évaluation et de suivi impliquant l'ensemble des acteurs maliens concernés et les partenaires internationaux, et direct accompagnateur de la mise en œuvre de l'Accord (Articles 55, 57, 58, 59, 60, 61 et 62).
- Rôle de garante politique de la communauté internationale, à commencer par les Nations Unies et l'Union africaine, appelées à suivre la mise en œuvre de près et à prendre des mesures contre tous ceux qui l'entraveraient (Article 54).
- Engagement de la communauté internationale à apporter son soutien financier et technique à la réalisation aux projets d'urgence dans les domaines tels que l'éducation, la santé, l'hydraulique et la relance de l'économie locale (Annexe 3).
- Revue périodique des programmes de développement serait réalisée par les PTFs, sous l'égide du Comité de suivi de l'Accord (Article 44).

- Rôle déterminant et contributions importantes attendus de la MINUSMA et des agences et programmes des Nations Unies (Article 56).

AVANCEES PRINCIPALES

- Attention soutenue et significative de la communauté internationale accordée au Mali.
- Respect soutenu de leur rôle, par les Nations Unies et l'Union africaine par la publication fréquente des résolutions et des communiqués destinés à la situation au Mali, ou comme avec les derniers exemples la signature du « Pacte pour la Paix » et l'application des sanctions par le Conseil de sécurité.
- Selon le rapport du Secrétaire général des Nations Unies en décembre 2018, sur les 4,24 milliards de dollars américains engagés par les donateurs à la Conférence internationale pour la relance et le développement économique au Mali en 2015, environ 90 pourcent (environ 3,8 milliards de dollars américains) ont effectivement été versés au budget national dont 40% sont destinés au nord du Mali.³⁵
- Activités conséquentes d'aide humanitaire de la part de la MINUSMA et d'autres acteurs humanitaires.

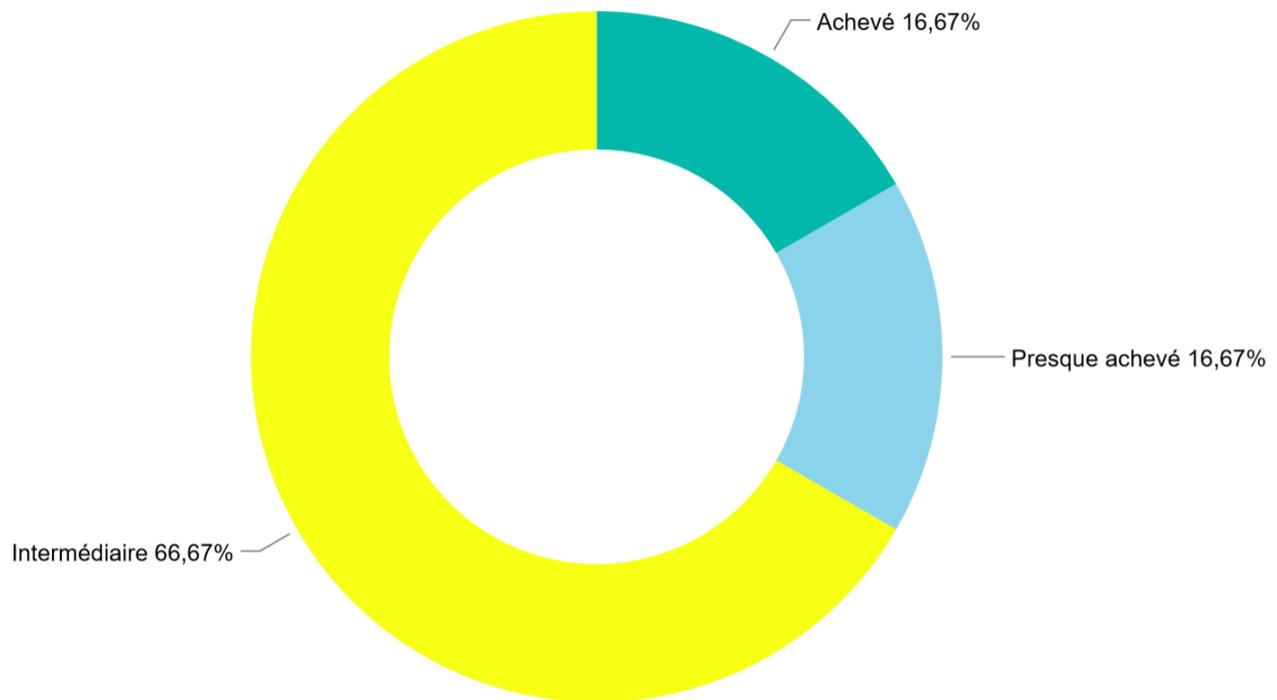
BLOCAGES IDENTIFIES

- Perception du relâchement dans l'intensité de la Médiation et du CSA à remplir les engagements prescrits par l'Accord, ce qui a contribué en partie à l'affaiblissement de l'assiduité des Parties dans la mise en œuvre.
- Accroissement de l'insécurité au nord et centre du Mali, caractérisée par la montée du banditisme, les attaques terroristes régulières contre les forces internationales (MINUSMA, G-5 Sahel et l'opération Barkhane), les forces nationales maliennes et les populations civiles, ainsi que l'apparition des conflits intercommunautaires, empêchant de manière importante des actions de soutien de la communauté internationale.
- Faiblesse de la communication de la part de la communauté internationale et des PTFs sur la mise à disposition des promesses de financement faites à la conférence de Paris, ainsi que sur les actions de terrain à l'appui à la mise en œuvre de l'Accord.

ANALYSE SOMMAIRE

Dix-sept pourcents des engagements de la communauté internationale sont au stade achevé et 66% sont au stade intermédiaire.

Graphique 9 : Etat de mise en œuvre de Titre VI de l'Accord⁶⁶



La communauté internationale a investi beaucoup de temps, d'énergie et de financement au processus de mise en œuvre, comme en témoignent les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, la création et le renouvellement du mandat de la MINUSMA, et les projets de soutien aux communautés mis en œuvre par la MINUSMA et les PTFs au cours des trois dernières années. Néanmoins, en 2018 des divergences marquées dans les attentes entre les Parties maliennes à l'Accord et les membres de la communauté internationale – en particulier les donateurs – ont été régulièrement exprimées au CSA et au Conseil de sécurité. Alors que la communauté internationale souligne le peu d'aboutissement des engagements dans l'Accord, il existe chez les Parties maliennes, notamment des communautés au nord, la perception d'une contribution financière internationale en deçà des attentes ; il faudra davantage de transparence et communication publique concernant les actions du domaine de développement visant l'appui à la mise en œuvre de l'Accord.

Ces divergences peuvent aussi faire oublier le rôle critique des garants et des accompagnateurs internationaux dans la réussite de l'Accord. Le Titre VI établit un équilibre des responsabilités entre les Parties (Chapitre 16) et la Médiation, le CSA et la communauté internationale (Chapitres 17-19). Tout en respectant la première responsabilité des Parties maliennes, l'engagement des garants et des accompagnateurs est à pourvoir des bons offices et d' « assurer la supervision et la

coordination » de la mise en œuvre. Sans une revigoration de cette architecture, c'est-à-dire que le CSA et la Médiation non seulement surveillent les progrès des Parties, mais aussi, conformément aux articles 52 et 60, aident davantage à structurer la mise en œuvre et à faciliter les progrès, il serait probablement extrêmement difficile de traduire les avancées toujours très fragiles en « dividendes de paix » pour le peuple malien, voire d'éviter des risques de recul des avancées engrangées grâce à la mise en œuvre de l'Accord.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

L'une des décisions importantes annoncées par le Premier Ministre dans son discours en décembre à l'occasion des 100 jours du second mandat du Président de la République a été « la création d'un dispositif cohérent et efficace de coordination de l'action gouvernementale à travers un département ministériel [le Ministère de la Cohésion sociale, de la paix, et de la réconciliation nationale] dédié à la mise en œuvre de l'Accord ». ³⁷ L'Observateur indépendant salue cette mesure qui correspond aux inquiétudes exprimées dans son premier rapport sur le leadership du Gouvernement, acteur principal de la mise en œuvre de l'Accord et celles du deuxième rapport sur la multiplicité et les interférences dans les mandats des structures chargées de la mise en œuvre de l'Accord.

A ce renforcement du rôle du Gouvernement se trouve liée la forte amélioration de la confiance et de la concertation entre les Parties, afin d'éviter, comme insistait le premier rapport, que le Gouvernement ne prenne des mesures souvent contestées par les Mouvements comme c'était le cas. Lors de la session du CSA en décembre, le Gouvernement a annoncé qu'un groupe inclusif des représentants des Parties travaille en ce moment sur une planification de la suite de la mise en œuvre de l'Accord, qui inclura de toute nécessité un volet budgétaire. Le deuxième rapport de l'Observateur indépendant a déploré l'absence des prévisions budgétaires dans toutes les planifications précédentes et préconisé la disponibilité et la prévisibilité des ressources comme l'une des conditions pour une mise en œuvre efficiente de l'Accord.

Dans plusieurs autres cas, l'Observateur indépendant a noté avec satisfaction des changements soit dans le comportement des acteurs soit dans les méthodes et rythme d'exécution des points spécifiques de l'Accord: (i) la soumission, depuis plusieurs mois réclamée, des listes des combattants par les Mouvements a permis des progrès indéniables dans l'opérationnalisation du MOC et le processus de DDR ; (ii) la confiance encouragée entre les Parties a favorisé des décisions consensuelles sur plusieurs dossiers longtemps bloqués (désignation des Autorités intérimaires des Cercles, entente consensuelle sur les principes de la réforme du secteur de la sécurité, l'armée reconstituée, la police territoriale et les unités spéciales) ; (iii) la décision du CSA en novembre d'établir un groupe de réflexion ad hoc pour considérer le rôle des femmes dans la mise en œuvre ainsi que l'annonce par la MINUSMA de la poursuite de la réflexion sur l'établissement d'un observatoire indépendant des femmes. Le Ministère de la Cohésion sociale a également indiqué une réflexion en cours sur l'inclusion des jeunes.

Ces quelques cas évoqués ne doivent pas faire oublier l'absence d'un mécanisme permanent de suivi de mise en œuvre des recommandations de l'Observateur indépendant. Selon l'Article 63, il revient aux Parties et au CSA de s'approprier les recommandations de l'Observateur indépendant et d'en mettre en œuvre les aspects qu'ils estiment pertinents pour l'amélioration de la mise en œuvre de l'Accord. A cet effet, il serait utile que le CSA fasse le point périodiquement sur l'état de mise en œuvre des recommandations de l'Observateur indépendant.

DEFIS ET PERSPECTIVES POUR 2019

Malgré les signes indéniables de bonne volonté manifestés par des années de discussions entre les Parties de plus en plus détaillées, le citoyen malien vivant au nord n'a que peu de preuves d'un changement positif dans sa communauté depuis la fin des hostilités. Les habitants du nord du Mali attendent encore d'élire des représentants de leur choix pour gérer les affaires locales et régionales ; les services sociaux de base (écoles, centres de santé, fourniture d'eau et d'électricité) et autres représentations du pouvoir de l'Etat sont insuffisamment disponibles ; l'activité terroriste a augmenté ; et la sécurisation du territoire et des populations repose en grande partie sur un soutien international, qu'il s'agisse de la MINUSMA, du G-5 Sahel ou de l'Opération Barkhane. Globalement, l'insécurité et la violence ont considérablement augmenté au cours de l'année écoulée, en accentuant leur caractère transfrontalier. La situation dans le centre est caractérisée par des épisodes récurrents de terrorisme, banditisme et de criminalité. Par ailleurs la hausse des conflits intercommunautaires au centre, alimentés par la circulation et la prolifération d'armes, devienne de plus en plus préoccupante. Dans l'ensemble des régions, les résidents restent méfiants des implications politiques et économiques de la décentralisation et les fonctionnaires continuent de résister à la nécessité de se rendre dans leur lieu d'affectation situé dans le nord du pays, craignant pour leur sécurité personnelle.

Afin que l'Accord reste un moteur viable pour faire avancer la paix, en 2019 le Gouvernement devra davantage renforcer son leadership dans le processus de mise en œuvre, en développant et en élargissant l'approche inclusive du point focal, le Ministère de la Cohésion sociale, de la paix, et de la réconciliation nationale. **Notamment, il y a grand besoin que le Gouvernement prenne des mesures plus fermes pour reprendre la fourniture de services de base dans le nord, et que les Mouvements abandonnent leur tactique souvent dilatoire, afin de favoriser des avancées sur le processus DDR.**

La perception de l'ambivalence dans la volonté et la détermination au sein du Gouvernement et des Mouvements reste un défi important pour une mise en œuvre. Des étapes clés telles que la réforme constitutionnelle et l'achèvement de DDR, qui devraient avoir lieu en parallèle, parce que interdépendants, ne pourront pas être rapidement réalisées. Dans un tel environnement d'incertitude, **des gestes réguliers, publics et symboliques d'engagement fort et continu en faveur de l'Accord par les chefs politiques – de préférence de manière conjointe – seront essentielles pour garder le cap de la mise en œuvre.** Le Président de la République peut y parvenir en continuant d'habiliter pleinement son Ministère de la Cohésion sociale à être le principal coordinateur d'une approche pangouvernementale en matière de mise en œuvre, à laquelle les autres

ministères concernés adhèrent. Il importera également que le Président précise les jalons spécifiques qu'il espère atteindre en 2019 et que le Gouvernement observe scrupuleusement ces orientations et s'oblige à en rendre des comptes en cas de retard. De même, l'implication personnelle et directe des dirigeants des Mouvements sera nécessaire pour mettre fin à la perception de leur ambivalence continue.

L'un des principaux défis de 2019 consistera à **élargir l'appui du public** à la mise en œuvre effective de l'Accord. Fort de sa réélection pour un deuxième mandat, il est essentiel que le Président devienne un défenseur encore plus actif et visible de l'Accord. Son action inspirera la confiance du public dans les efforts de mise en œuvre et transmettra le message que tout le monde participe au succès de l'Accord. Pour obtenir un large soutien populaire, il faudra créer un espace où l'opposition politique et la société civile, y compris les femmes, les jeunes et les chefs religieux, puissent être entendus et apporter leur contribution aux réformes législatives et constitutionnelles nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Accord.

Au-delà de toutes les actions qui doivent concourir à l'avènement d'une paix durable et à la stabilité, se trouve liée celle de la réconciliation nationale qui tient une place égale dans l'Accord. Si la non belligérance est acquise entre le Gouvernement et les Mouvements, l'Observateur indépendant s'inquiète des faibles bases jetées en faveur de la réconciliation nationale, notamment face à l'explosion des conflits intercommunautaires. **L'absence d'une action d'envergure dans le cadre du Titre V éloigne la réconciliation et est à même à terme d'hypothéquer la paix au Mali.**

Au niveau du Comité de suivi, une méthode de travail plus productive est impérative. Un défi important est celui de synchroniser et équilibrer la mise en œuvre des quatre piliers. L'évaluation de l'Observateur indépendant indique un déséquilibre dans les avancées, notamment le peu d'aboutissement au domaine politico-institutionnel, qui pourrait à terme être préjudiciable à l'ensemble de la mise en œuvre. Il est à craindre que l'une ou l'autre Partie ne s'estime lésée par plus de progrès dans un domaine plutôt que dans l'autre, c'est-à-dire que ses priorités sont négligées. L'Observateur indépendant est hautement conscient que les piliers sont étroitement liés. L'investissement en temps, en énergie et en résultats doivent être mieux réparti à travers les Titres principaux et plus évident pour le public afin de rétablir la confiance générale au processus de mise en œuvre.

Compte tenu de l'échéance de fin 2019 que semble se fixer les Parties, la question centrale est de savoir à quel rythme la réalisation des 58 engagements restants (70 pourcent de l'Accord) – en particulier les jalons tel que la création de la Zone de Développement et des Assemblées régionales ; la mise en place d'une nouvelle armée malienne intégrant équitablement les combattants des Mouvements ; et la réforme de la justice – devrait faire progresser vers l'achèvement intégrale de la mise en œuvre de l'Accord. Ne pas résolument faire des avancées visibles risquerait d'hypothéquer à terme les fragiles avancées obtenues. Pour la communauté internationale, le défi consistera à déterminer la meilleure façon de soutenir les étapes clés de la mise en œuvre, et pendant combien de temps.

NOTES

¹ Basée à Washington, D.C avec des mission régulières au Mali.

² Voir, e.g., <https://www.jeuneafrique.com/693899/politique/trois-maliens-contrevenant-a-laccord-de-paix-frappes-par-des-sanctions-de-lonu/>. Les trois individus visés sont Mohamed Ousmane Ag Mohamedune, Ahmoudou Ag Asriw et Mahamadou Ag Rhissa.

³ Il convient de noter que les Parties maliennes et leurs accompagnateurs ont lancé la mise en œuvre des dispositions de l'Accord dès le lendemain de la signature, dans le respect de la période intérimaire fixée par l'Accord entre 18 et 24 mois. Ainsi, les mécanismes de vérification (CTS) et d'accompagnement (CSA), à l'exception de l'Observateur indépendant, ont été rapidement mis en place. Les outils techniques de mise en œuvre, plan d'actions et chronogrammes, ont tôt fait l'objet d'un consensus. Voir *infra*, pp. 25-28.

⁴ Discours du Premier ministre intitulé, « Toutes les dispositions substantielles de l'accord mises en œuvre d'ici fin 2019 », *Journal indépendant*, 27 décembre 2018.

⁵ Elle a également eu comme base l'exploitation des différentes planifications mises au point depuis la signature de l'Accord, l'analyse attentive des relevés de conclusions et communiqués du CSA (qui sont produits par le Secrétariat) et des rapports de ses Sous-comités ainsi que les différents documents produits par les organes de mise en œuvre. Elle s'est également basée sur l'exploitation des évaluations de la mise en œuvre effectuées le long de ces trois années par les Parties elles-mêmes ou par la société civile.

⁶ A l'avenir, l'Observateur anticipe pouvoir suivre les progrès des engagements entre les cinq catégories (par exemple, pour déterminer si un engagement est passé du stade intermédiaire à l'achevé. Ayant entamé son mandat en janvier 2018 et mis en place cette méthodologie au fur et à mesure de l'année, l'Observateur indépendant ne peut pas fournir ce type de données pour 2018.

⁷ « Feuille de route pour la mise en œuvre des actions prioritaires d'action prioritaires, » mars 2018.

⁸ Le mandat du Comité de sanctions a été renouvelé en la Résolution 2432 (août 2018) du Conseil de sécurité.

⁹ La mise à disposition et consommation de 129 millions de FCFA (environ 223 000 de dollars américains) pour le fonctionnement des Autorités intérimaires et des Collèges transitoires. Dans le cadre du programme d'urgence pour la relance du développement des régions du nord (PURD-RN), un montant de 430 000 000 FCFA a été alloué (Etat d'exécution des ressources financières et du point du renforcement des capacités en ressources humaines des autorités intérimaires et collèges transitoires, exercice 2018). Document du Ministère de l'administration territoriale et de la Décentralisation.

¹⁰ Les trois cercles sont Boudjbeha, al-Orche et Foum-Elba. A noter d'ailleurs que les Autorités intérimaires ont été installées aux niveaux des régions et des cercles, mais pas au niveau des communes, ce qui présage encore de longues discussions entre les Parties, car il est en plus prévu de les mettre en place au cas par cas.

¹¹ « Memo sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et parachevé le 20 juin 2015 à Bamako (situation en novembre 2018), » Présidence de la République.

¹² Il s'agit respectivement des lois no. 2018-040 et 041.

¹³ Les engagements de Titre II sont classifiés de la manière suivante :

Achévé : Organisation de la Conférence d'Entente nationale ; *Presque achevé* : Mise en place des autorités chargées de l'administration des communes, cercles et régions durant la période intérimaire ; Prises des mesures diligentes concernant la mise en place des Régions de Ménaka et Taoudenni et du Cercle d'Almoustarat ; *Intermédiaire* : Transfert de 30% des recettes budgétaires aux collectivités territoriales avant fin 2018 ; Amélioration de la représentation des populations du nord au sein des institutions et grands services publics, corps et administrations ; *Minimal* : Adoption diligente des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires ; Augmenter le nombre des circonscriptions électorales en vue d'améliorer la représentation des populations à l'Assemblée nationale ; Relecture de la loi électorale de manière à assurer la tenue aux niveaux local, régionale et nationale ; Transfert aux collectivités territoriales des services déconcentrés relevant de leurs compétences ; *Non-initié* : Rétrocession aux collectivités territoriales d'une partie du produit de l'exploitation des ressources naturelles ; Recrutement dans la fonction publique des collectivités territoriales, dont les effectifs seront majoritairement réservés aux ressortissants des régions du Nord ; Création d'une deuxième chambre parlementaire ; Nomination auprès des collectivités territoriales d'un Représentant de l'Etat ; Mise en place des organes visés par l'Accord (l'Assemblée régionale, Conseil de cercle, Conseil communal, Président de l'Assemblée régionale, Président de Conseil de cercle, et Maire) ; Tenue des élections aux

niveau national, régional et local pour la mise en place des organes visés par les stipulations du présent accord ; Ouverture du Haut Conseil des collectivités aux notabilités.

¹⁴ L'Observateur indépendant a enregistré diverses raisons émanant du public, de la société civile, de la classe politique ou des Mouvements signataires pour s'opposer ou questionner la démarche du Président pour reformer la Constitution : « On ne touche pas à la constitution issue de la révolution de 1991 », « Une constitution prônant la décentralisation avancée est un cadeau à la rébellion et marque le début du démantèlement du Mali », « Le projet était taillé sur mesure pour le Président », « Le processus a été effectué sans concertations », « Les dispositions de l'Accord n'ont pas été suffisamment prises en compte », etc.

¹⁵ Ceci comprend la mise en place des structures chargées de la vérification du cessez-le-feu, de la préparation et l'exécution des opérations d'enregistrement des combattants, du cantonnement, DDR-intégration et RSS.

¹⁶ *Compte rendu de la 7eme réunion extraordinaire de la Commission technique de sécurité (CTS) du Rapport d'étape sur l'état d'avancement du processus DDR au Mali de la Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (CN-DDR), Septembre 2018, à noter que les listes sont provisoires ; la présentation de la Commission technique de sécurité (CTS) lors de sa 34^e session en janvier 2019.*

¹⁷ Le Plan d'action de la Stratégie de la réforme du secteur de sécurité est en voie d'élaboration ; *Voir, Relevé des conclusions de la Réunion de Haut Niveau sur l'opérationnalisation des actions prioritaires Défense et Sécurité de l'Accord*, 12-14 décembre 2018.

¹⁸ Relevé des conclusions de la Réunion de Haut Niveau sur l'opérationnalisation des actions prioritaires Défense et Sécurité de l'Accord, 12-14 décembre.

¹⁹ CTS, Compte rendu et relevé de conclusions de la séance no. 28 du 11 avril 2018.

²⁰ Présentation sur le point de situation du MOC lors de la 34^e session de la CTS. Il s'agit notamment des list-picot, des couvertures, des tenues militaires, des parkas, des gilets pare-balles et des casques lourdes.

²¹ Les opérations d'intégration et de réintégration devaient être conduites entre avril et septembre 2018 pour les combattants et entre mars-avril 2018 pour les anciens membres des forces armées et de sécurité, conformément à la feuille de route du 22 mars 2018.

²² En outre, à Kidal la CMA a refusé la participation des éléments des groupes dissidents dans le processus de « DDR accéléré. » Nous considérons comme mouvements dissidents l'ensemble des combattants issus de la CMA et de la Plateforme regroupés au sein de la Coordination des Mouvements de l'Entente (CME).

²³ Les engagements de Titre III sont classifiés de la manière suivante :

Achévé : Mettre en place la CTS ; Finaliser l'identification et la validation des sites de cantonnement ; Mise à jour et adoption du mode opératoire pour le cantonnement ; Mettre en place la CNDDR, y compris ses antennes régionales ; Mettre en place la Commission d'intégration, y compris ses antennes régionales ; Mettre en place la CNRSS ; *Presque achevé* : Procéder à une évaluation détaillée du système de défense et de sécurité avec l'appui des partenaires ; Elaborer et mettre en œuvre un programme de réinsertion socio-économique ; Aménager les sites de cantonnement ; Mettre en place le MOC ; *Intermédiaire* : Mettre en place les équipes mixtes d'observation et de vérification (EMOVs) ; Réceptionner (CTS) les listes définitives et certifiées des combattants, y compris leurs armements ; Adopter en collaboration avec le CSA, et mettre en œuvre un programme nationale de DDR ; Recenser les combattants éligibles à l'intégration ou au programme DDR ; Etablir en collaboration avec la CNRSS les critères, les quotas et les modalités de l'intégration des combattants ; Identifier et redéployer les combattants anciennement membres des forces armées et de sécurité ; Mettre en place, en tant que de besoin, des unités spéciales aux fins de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée ; *Minimal* : Mettre en place des comités consultatifs locaux de sécurité (CCLS) sous l'autorité du chef de l'Exécutif local ; Mettre en place une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales ; Prendre des mesures en vue de l'intégration des ex-combattants dans un délai n'excédant pas 6 mois ; Procéder à un DDR/intégration accéléré ; Conduire les patrouilles mixtes ; *Non-initié* : Procéder au regroupement assisté (appui alimentaire) des combattants recensés sur les sites de cantonnement en vue des opérations DDR ; Mettre en place un plan et un calendrier détaillés de redéploiements des forces armées et de sécurités reconstituées ; Redéploiement des forces armées et de sécurité reconstituées.

²⁴ La Stratégie spécifique de développement intégrée est destinée à hisser les régions du nord au même niveau de développement que le reste du pays dans une période n'excédant pas une période de 10 à 15 ans.

²⁵ Ministère de l'Economie et des finances, « Note technique relative au point sur la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la réconciliation au Mali, 28 décembre 2018.

²⁶ Il y a eu également la signature des maitrises d'ouvrage pour la construction et la réhabilitation des infrastructures pour ces cinq régions du nord. Pourtant, selon les Gouvernement les travaux de construction et réhabilitation n'ont pas encore débuté.

²⁷ Les engagements de Titre IV sont classifiés de la manière suivante :

Achévé : Présenter dès les premières sessions du CSA le document précisant ses engagements en matière de Développement des régions du Nord, les moyens propres à mobiliser et le calendrier de mise en œuvre dans les domaines cités à l'Article 38 ; Elaboration de la stratégie spécifique de développement des régions du Nord ; Organiser une mission conjointe d'évaluation et d'identification des besoins dans les régions du Nord ; Conduite d'une mission d'évaluation conjointe au Nord du Mali (MIEC) ; *Presque achevé* : Organiser une conférence d'appel de fonds pour la stratégie spécifique de développement ; Mettre en place des Agences de Développement Régionale (ADR) ; *Intermédiaire* : Conclure des conventions – programmes état/régions ; Créer un Fond de développement durable ; Le plan d'urgence humanitaire (2015-2017) concernant les domaines éducation et formation, sante, hydraulique, relance de l'économie locale, hygiène, sécurité alimentaire, énergie ; *Minimal* : Promouvoir les projets transfrontaliers à initiative locale ; Créer la zone de développement des régions du Nord au Mali à la suite d'un atelier de haut niveau qui abordera aussi toutes les questions y afférents conformément à l'Accord ; *Non-initié* : Mettre en place un Conseil Consultatif constitué des représentants des Assemblées régionales concernées ; Associer les CTS dans l'élaboration, la conclusion, la mise en œuvre et le suivi des Accords de prêt et d'aide au développement les concernant

²⁸ « Memo sur la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et parachevé le 20 juin 2015 à Bamako », Bureau du Haut représentant du Président de la République pour la mise en œuvre de l'Accord, novembre 2018 ; « Rapport de la CVJR », octobre 2018 ;

http://www.rfi.fr/afrique/20190128-mali-cvjr-terme-son-mandat-mais-pas-son-travail?fbclid=IwAR2_Xwrt9HFwHVIF-EHBK36C9abmFLwo1BQw8OGFip0SNNjoUoZNgmGI70&ref=fb_iA

²⁹ « Memo sur la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et parachevé le 20 juin 2015 à Bamako », Bureau du Haut représentant du Président de la République pour la mise en œuvre de l'Accord, » novembre 2018.

³⁰ Les accords tripartites entre le Mali, le HCR et les pays voisins ont été signés entre le 2014 et le 2016 ; *Voir*, « Rapport du Sous-comité Réconciliation, justice et affaires humanitaires, » 14 décembre 2018.

³¹ *Idem*.

³² « Compte-rendu de la session du Sous-comité Réconciliation, justice et questions humanitaires, » 14 décembre 2018.

³³ Les engagements de Titre V sont classifiés de la manière suivante :

Achévé : Créer une commission d'enquête internationale ; Créer une commission de lutte contre la corruption et la délinquance financière ; Elaborer une charte pour la paix, l'unité et la réconciliation ; *Presque achevé* : Mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle, notamment par l'opérationnalisation de la CVJR ; Mettre en œuvre une réforme profonde de la justice ; *Intermédiaire* : Revaloriser le rôle des cadis dans l'administration de la justice ; Généralisation de l'assistance judiciaire et juridique et l'information sur les droits des citoyennes ; *Minimal* : Valoriser le statut des autorités traditionnelles à travers leur prise en compte dans les règles de protocole et de présence ; Créer les conditions nécessaires pour faciliter le retour, rapatriement, la réintégration et la réinsertion rapides de toutes les personnes déplacées et des réfugiés et de mettre en place les mécanismes de prises en charge

³⁴ L'absence de progrès majeurs dans ce domaine, qui demeure être le seul engagement clé du volet affaires humanitaires du pilier, pourrait aussi affecter la mise en œuvre du pilier politico-institutionnel, y notamment l'organisation et tenue des élections régionaux et locaux. A ce sujet il faut rappeler que les Mouvements signataires ont à plusieurs reprises indiqué le retour des réfugiées en tant que condition préalable à l'organisation des élections participatives et équitables.

³⁵ https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/fr-report_of_the_secretary-general_on_the_situation_in_mali_-28dec2018pdf.pdf

³⁶ Les engagements de Titre VI sont classifiés de la manière suivante :

Achévé : Apporter plein soutien à l'Accord, suivre de près la mise en œuvre et le cas échéant, prendre des mesures contre tous ceux qui entraveraient la mise en œuvre des engagements ; *Presque achevé* : Contribuer promptement et généreusement au Fonds fiduciaire envisagé ; *Intermédiaire* : Accompagner la mise en œuvre de l'Accord à travers le soutien financier, technique et logistique requis pour le fonctionnement des différents mécanismes prévus par l'Accord ; S'impliquer fortement dans l'accompagnement de la mise en œuvre des action et projets prévus par l'Accord

au titre de mesures d'urgence ; Jouer un rôle déterminant et apporter d'importantes contributions ; Effectuer sous l'égide du CSA, une revue périodique des programmes de développement réalisés par les PTFs.

³⁷ Discours du Premier ministre intitulé, « Toutes les dispositions substantielles de l'accord mises en œuvre d'ici fin 2019 », *Journal indépendant*, 27 décembre 2018.

Annexe 1 – Recommandations de l’Observateur indépendant

(pour la période entre 15 janvier et 30 septembre 2018)

Rapport du 28 mai 2018

- Que les Parties maliennes visent les objectifs centraux de l’Accord, y consacrent leur énergie en changeant leurs approche et méthodes de travail pour accélérer la mise en œuvre. En particulier, l’Observateur indépendant recommande que les prochains « Chronogrammes » ou « Feuilles de route » se focalisent, de manière structurante, réaliste, et à long terme, sur les piliers stratégiques de l’Accord. Pour rappel, l’Observateur indépendant considère que les trois piliers centraux sont : (i) une nouvelle architecture institutionnelle pour le Mali ; (ii) une armée nationale représentative, reconstituée, et redéployée, y compris le désarmement d’anciens combattants ; et (iii) une Zone de développement au Nord. Les Parties maliennes devraient éviter de s’enliser dans les préalables liés aux priorités à court terme. Les accompagnateurs de ce processus peuvent de leur part davantage garder le cap et recadrer l’attention des Parties sur la véritable moelle de l’Accord.
- Que les Parties, avec le Gouvernement en tête, devraient mettre en place de façon urgente une stratégie de communication, afin de faire de l’Accord une cause nationale partagée.
- Que les Mouvements agissent rapidement pour s’acquitter de leur responsabilité de fournir les listes des combattants, en prenant en compte le besoin urgent de désarmement, considéré par la société civile et notamment les femmes comme la priorité des priorités. L’Observateur indépendant note avec une profonde inquiétude que la mise à disposition des listes des combattants des Mouvements est, pour diverses raisons, toujours renvoyée à plus tard.
- Que le Gouvernement prenne des mesures exceptionnelles et urgentes et dote les Autorités intérimaires des moyens financiers, matériels et humains pour l’exercice effective de leurs fonctions, notamment la fourniture des services sociaux de base et leur participation dans l’organisation des élections.
- Que le CSA utilise l’ensemble des outils à sa disposition selon l’Article 60. Dans ce sens, l’Observateur indépendant recommande que le CSA se dote des mécanismes lui permettant de remplir ses différentes missions entre ses sessions mensuelles.
- Que le CSA, dans le cadre de sa mission de coordination, développe des mécanismes permettant aux acteurs cités par l’Article 51, soit la classe politique et la société civile, notamment les femmes, les jeunes, les médias, les communicateurs traditionnels, et les autorités traditionnelles et religieuses, d’apporter leur plein concours à la réalisation des objectifs de l’Accord.

-
- Que les méthodes de travail utilisées dans le processus de mise en œuvre devraient être reconsidérées, en particulier pour éviter que des ateliers et des séances de concertation ne servent de substituts à la prise et à l'exécution des décisions. Étant donné que le Gouvernement est le principal acteur, il devrait assumer pleinement et de manière durable sa responsabilité dans le leadership, dans un esprit consensuel, de la mise en œuvre de l'Accord. Dans ce sens, l'Observateur indépendant recommande, à la place de la multiplication des ateliers, de privilégier la prise de décisions consensuelles autour des rencontres organisées par le Haut représentant du Président pour la mise en œuvre de l'Accord.

Rapport du 26 octobre 2018

- Que le Gouvernement clarifie davantage les missions et les responsabilités des structures chargées de la mise en œuvre et s'assure de l'implication systématique des autres Parties signataires. Dans ce cadre, le Gouvernement d'ailleurs pourrait, par exemple, réactiver les Cellules Techniques qui constitueraient le noyau de la coordination au quotidien de la mise en œuvre.
- Que les prochains chronogrammes s'articulent autour des principales dispositions de l'Accord, en dressant les priorités, leur succession dans le temps et l'objectif final.
- Que les chronogrammes et feuilles de route à l'avenir intègrent la dimension budgétaire.
- Que des échanges réguliers soient instaurés entre le CSA, le Gouvernement et les partenaires autour du financement de la mise en œuvre de l'Accord, pour assurer la transparence, la prévisibilité et la responsabilisation dans le suivi.
- Que le mode de travail du Comité de suivi soit revigoré, en considérant les points suivants
 - L'ordre du jour pourrait être diversifié pour permettre périodiquement des échanges, par exemple avec les Partenaires Techniques et Financiers, conformément à l'Article 44 de l'Accord. De même, le CSA pourrait avoir des rencontres avec organisations humanitaires ou d'autres acteurs conduisant des activités en lien avec l'Accord.
 - Les sous-comités pourraient se réunir plus régulièrement, au rythme de deux fois par mois entre les sessions plénières, et coordonner leurs activités avec les Cellules Techniques opérationnalisées.
 - Le président du CSA pourrait désigner une personnalité basée à Bamako, qui superviserait les activités des Sous-comités.

- Le CSA pourrait, à un rythme régulier, établir un dialogue direct avec la société civile organisé avec le soutien de la Mission intégrée multidimensionnelle des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA).

- Le CSA pourrait tenir des sessions en d'autres localités du Mali pour se rapprocher de la population.

- Que la question de l'inclusivité soit définitivement remise aux bons offices et à la décision de la Médiation internationale.
- Que la Médiation s'organise pour revivifier son rôle. Dans ce sens, le chef de file de la Médiation pourrait désigner une personnalité à Bamako afin d'aider à l'accomplissement des responsabilités au quotidien de la Médiation ainsi que de se charger de la supervision des sous-comités.
- Que le Gouvernement prenne des mesures exceptionnelles pour doter les Autorités intérimaires des moyens financiers, matériels et humains nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions.
- Que le CSA prenne des mesures exceptionnelles et exécutoires en fixant un délai ferme pour la réalisation des engagements des Mouvements signataires, assorties d'une mission de contrôle du CSA effectuée aux bataillons du MOC respectifs.
- Que la Commission nationale du DDR lance l'opération générale du DDR dans les meilleurs délais, compte tenu de la disponibilité des listes quasiment complètes des combattants éligibles. Les Mouvements en retard pourraient dans ce cas compléter leurs listes au fur et à mesure.
- Que la sélection et l'intégration des anciens membres des forces armées et de sécurité soient rapidement achevées, comme marque supplémentaire du renforcement de la confiance.
- Que le CSA commence à faire face au défi à la mise en œuvre posé par des activités économiques criminelles. Par exemple, le CSA pourrait solliciter le Gouvernement, ainsi que les Nations Unies et la CEDEAO, à engager une réflexion en vue d'une action coordonnée centrée sur le Mali.

Annexe 2 – Remerciements aux interlocuteurs

**L'Observateur indépendant souhaite remercier ses interlocuteurs maliens et internationaux pour leur disponibilité et soutien. La liste ci-après, évidemment non exhaustive, reprend des acteurs dont l'apport a été essentielle à la réalisation du mandat de l'Observateur indépendant.*

I. Parties maliennes

a. Gouvernement du Mali, ainsi que tous ses organes dédiés à la mise en œuvre et au suivi de l'Accord

- Ambassade de la République du Mali aux Etats Unis
- Cabinet du Président de la République
- Cabinet du Premier Ministre
- Direction générale des collectivités territoriales
- Direction nationale de l'aménagement du territoire
- Etat-Major des Forces armées maliennes
- Gouverneurs (Gao, Kidal, Ménaka, Taoudéni, Tombouctou) et Conseillers spéciaux auprès des Gouverneurs
- Haut représentant du président de la république pour la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et son secrétariat exécutif
- Maire de Mopti
- Médiateur de la République et Président de la conférence d'entente nationale
- Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation
- Ministère des Affaires étrangères, de la coopération internationale, et de l'intégration africaine
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de la population
- Ministère de la Cohésion sociale, de la paix, et de la réconciliation nationale
- Ministère de la Défense et des anciens combattants
- Ministère de l'Économie et des finances
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Sécurité et de la protection civile
- Mission permanente du Mali auprès de l'organisation des Nations Unies

b. Mouvements signataires

- CMA
- Coalition du peuple de l'Azawad (CPA)
- Coordination des mouvements et Front patriotique de résistance II (CMFPR-II)

-
- Plateforme

II. Organes et mécanismes prévus par l'Accord

- Autorités intérimaires (Gao, Kidal, Ménaka, Taoudéni, Tombouctou)
- Commission d'enquête international
- Commission integration
- CN-DDR
- CN-SSR
- CSA et ses sous-comités thématiques
- CTS
- CVJR
- Médiation
- MOC

III. Communauté internationale

a. Représentations diplomatiques au Mali

- Ambassade du Burkina Faso
- Ambassade du Canada
- Ambassade des Etats Unis d'Amérique
- Ambassade de la Fédération russe
- Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg
- Ambassade de la République fédérale de l'Allemagne
- Ambassade de la République du Niger
- Ambassade de la République fédérale du Nigeria
- Ambassade de la République française
- Ambassade de la République islamique de Mauritanie
- Ambassade de la République algérienne démocratique et populaire
- Ambassade de la République populaire de la Chine
- Ambassade du Royaume de Belgique
- Ambassade du Royaume de Danemark
- Ambassade du Royaume du Pays-Bas
- Ambassade du Royaume de la Suède
- Ambassade du Royaume Uni
- Ambassade de la Suisse

b. Institutions des pays partenaires du Mali

- Affaires mondiales Canada

-
- Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID)
 - *Die Bundesregierung*
 - Mission du Congrès des Etats Unis d'Amérique
 - Services de la Présidence de la République française
 - Mission de la Royaume de Suède auprès de l'organisation des Nations Unies
 - Mission de la République algérienne démocratique et populaire auprès de l'organisation des Nations Unies
 - Mission de la République française auprès de l'organisation des Nations Unies

c. Représentations des organisations internationales

- Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest (CEDEO)
- Délégation de l'Union Européenne
- EUCAP Sahel-Mali
- Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel
- Nations Unies :
 - Comité de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, mise en place conformément à la Résolution 2374, et son Groupe d'experts
 - Département pour les opérations de maintien de la paix
 - Département pour les affaires politiques
 - Sous-Secrétaire général au maintien de la paix
 - Assistant du Secrétaire général à la consolidation de la paix

MINUSMA

- Représentant spécial du Secrétaire général
 - Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général
 - Commandant de la Force
 - Commandant adjoint de la Force
 - Département démobilisation, désarmement et réinsertion / réforme du secteur de la sécurité (DDR/SSR)
 - Département de genre
 - Départements des droits de l'homme
 - Département des affaires politiques
 - Département des affaires civiles
 - Section de la Médiation
 - Section de Stabilisation et Relèvement
 - MOVCON
 - Bureaux régionaux de la MINUSMA
- Représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel

IV. Classe politique

- Convention de la majorité présidentielle (CMP)
- L'opposition politique et son Chef de file

V. Société civile

- Association des femmes de l'Azawad
- Association des Femmes pour les Initiatives de Paix (AFIP)
- Cadre de concertation des notables de Gao
- Coalition Citoyenne de la Société Civile pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation National au Mali (CCSC/PURN)
- Coalition nationale de la société civile pour la paix et lutte contre la prolifération des armes légères (CONASCIPAL)
- Collectif des ressortissants du nord du Mali (COREN)
- Conseil national de la jeunesse du Mali (CNJ)
- Conseil national de la société civile du Mali (CNSC)
- Conseil régional de la jeunesse du Mali- antennes de Gao, Tombouctou et Ménaka (CRJ)
- Coordination de la société civile de Mopti
- Coordination des associations et ONG féminines du Mali (CAFO)
- Coordination des associations des femmes de l'Azawad (CAFA)
- Coordination régionale de l'Union de radiodiffusion et radios libres au Mali (URTEL)
- *Djina Dogon*
- Force G
- Haut conseil Islamique du Mali
- Institut malien de recherche-action pour la paix (IMRAP)
- Réseau national de la jeunesse du Mali (RENAJEM)
- *Tabital Pulaaku Mali*
- Union des jeunes de l'Azawad

VI. Autres acteurs

- Amnesty International - Mali
- Barkhane
- Centre culturel Toumasta
- Centre pour la dialogue humanitaire (HD)
- Centre pour les études stratégiques et internationaux (CSIS)
- Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest (CSAO)
- Conflits et paix en Afrique
- Cooperation sud organisation (CSO)

-
- Friedrich Ebert Foundation
 - *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*
 - G-5 Sahel
 - Institut Danois pour les droits de l'homme (DIHR)
 - Maison du droit
 - Institut national démocratique (NDI)
 - Promediation
 - Seton Hall University