

Rapport de l'Observateur indépendant

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

Evaluation de l'année 2019

janvier 2020

THE
CARTER CENTER





Ce rapport présente les observations du Centre Carter, Observateur indépendant de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, couvrant la période entre janvier et décembre 2019.

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 Etats-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 intitulée "Matrice des accords de paix" (PAM, selon ses sigles en anglais), développée par le Kroc Institute for International Peace Studies au sein de la Keough School of Global Affairs de l'Université de Notre Dame. Nous sommes reconnaissants pour le soutien, les informations et la documentation mise à notre disposition par les chercheurs de PAM.



PERSONNEL DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT

BAMAKO

CONSEILLERE SPECIALE

AMBASSADRICE (RET.) BISA WILLIAMS¹

CONSEILLER SPECIAL ADJOINT

JEAN NTOLE KAZADI

COORDINATRICE

LAURENCE BARROS

ANALYSTE

DEO MBUTO

RESPONSABLE ADMINISTRATIF ET FINANCIER

BAKARY DIARRA

ATLANTA

DIRECTRICE DU CENTRE CARTER

AMBASSADRICE (RET.) MARY ANN PETERS

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

CRAIG WITHERS

DIRECTEUR DU PROGRAMME DE RESOLUTION DES CONFLITS

HRAIR BALIAN

DIRECTEUR ADJOINT DU PROGRAMME DE RESOLUTION DES CONFLITS

JOHN GOODMAN

DIRECTRICE ADJOINTE DE LA COMMUNICATION

SOYIA ELLISON

DIRECTRICE ADJOINTE DU BUREAU D'APPUI INTERNATIONAL

JAYANTHI NARAIN

DIRECTRICE ADJOINTE AU DEVELOPPEMENT

JANET SHIN

ASSOCIÉE PRINCIPALE DU PROGRAMME DE RESOLUTION DE CONFLITS

KATE KNAPP

ASSISTANT(E) DE PROGRAMME

DANIEL GROBER, MERISSA COPE

ANALYSTE FINANCIER

RUBY JUDIT-KOCHENDERFER

TRADUCTRICE²

MANUELA MASSE



ACRONYMES ET TERMINOLOGIE

| ACRONYME | DEFINITION |
|------------------------|--|
| BUS | Bataillon - unités spéciales |
| CN-DDR | Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion |
| CI | Commission d'intégration |
| CMA | Coordination des mouvements de l'Azawad |
| CSA | Comité de suivi de l'Accord |
| CTS | Commission technique de sécurité |
| CVJR | Commission vérité, justice et réconciliation |
| DDR | Désarmement, démobilisation et réinsertion |
| DNI | Dialogue National Inclusif |
| FAMa | Forces armées maliennes |
| FDD | Fonds de développement durable |
| GATIA | Groupe d'autodéfense des Touaregs Imghad et alliés |
| HCUA | Haut conseil pour l'unité de l'Azawad |
| MAA | Mouvement arabe de l'Azawad |
| MINUSMA | Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali |
| MOC | Mécanisme opérationnel de coordination |
| OCHA | Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies |
| PTF | Partenaires techniques et financiers |
| RSS | Réforme du secteur sécuritaire |
| 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 Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014 |
| Parties maliennes | Gouvernement du Mali, CMA, et Plateforme |
| Plateforme | Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014 |



TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| RESUME EXECUTIF | 1 |
| MISE EN OEUVRE EN 2019 | 2 |
| A. Méthodologie..... | 2 |
| B. Contexte général de la mise en œuvre | 3 |
| C. Evaluation quantitative de la mise en œuvre | 6 |
| OBSERVATIONS | 12 |
| A. Justice, réconciliation et questions humanitaires | 12 |
| B. Questions de développement socio-économique et culturel..... | 14 |
| C. Questions politiques et institutionnelles..... | 16 |
| D. Questions de défense et de sécurité..... | 19 |
| E. Engagement international | 22 |
| OBSTACLES SOUS-JACENTS A LA MISE EN ŒUVRE | 25 |
| RECOMMANDATIONS DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT | 27 |
| A. Evaluation des recommandations depuis 2018 | 27 |
| B. Recommandations spécifiques pour 2020 | 28 |
| NOTES | 31 |
| ANNEXE | 33 |



RESUME EXECUTIF

Fin 2019, la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali est à son point le plus bas depuis que l'Observateur indépendant a entrepris son mandat en janvier 2018. Malgré quelques avancées arrachées après des longues tractations, les résultats concrets pour la population malienne, que ce soit aux domaines politico-institutionnel, sécuritaire, économique ou de l'Etat de droit, sont minimes. **Par rapport à 2018, il y a eu une stagnation et souvent une régression tant dans la mise en œuvre que dans le soutien populaire à l'Accord.** L'aggravation de la violence subie régulièrement par les populations rend d'autant plus marquant le manque d'actions significatives et de résultats concrets.

Les points de blocages sont multiples, parfois mesquins ou transpirant la mauvaise foi, et les surmonter demande un effort disproportionné.³ **Globalement, on assiste à un processus de mise en œuvre ensablé ne produisant, au mieux, que des progrès ponctuels après des mois de blocages.**

Initialement, l'Observateur indépendant s'est efforcé de spécifier l'acteur ou la partie responsable d'un blocage. Mais cette responsabilité s'avère, en réalité, bien souvent partagée entre les parties prenantes. **L'état actuel de l'Accord est le résultat des échecs des Parties maliennes, dû surtout à un manque de leadership et de confiance mutuelle.**

Il est aussi dû en partie aux erreurs de la communauté internationale. Malgré son soutien important à la Mission multi-dimensionnelle intégrée des Nations unies (MINUSMA), dont l'un des axes principaux du mandat est l'accompagnement de la mise en œuvre de l'Accord, la communauté internationale semble de plus en plus absorbée par la situation sécuritaire actuelle, consacrant beaucoup moins d'attention aux fondements politiques, légaux et économiques de la mise en œuvre de l'Accord. En effet, **l'Observateur indépendant a noté en 2019 le quasi retrait de la communauté internationale de son rôle de médiateur et de garant de l'Accord, symbolisé par la non-tenu du Comité de suivi (CSA) lors du dernier trimestre de l'année.** L'Observateur indépendant estime qu'au-delà de la reprise par la communauté internationale de son rôle plein et entier, des efforts politiques plus forts et concentrés devraient, également, être exercés avec et sur les Parties afin d'aider les Maliens à sortir de la situation actuelle.

Toutefois, il est important de souligner que, malgré les retards et des difficultés considérables, les Parties maliennes maintiennent leur adhésion aux principes de l'Accord, donnant la preuve qu'il est l'unique voie pour la réconciliation et la stabilité au Mali.

Dans ce rapport, comme dans ses rapports précédents, l'Observateur indépendant lance un appel aux Parties maliennes, et aussi aux acteurs internationaux, pour changer et adopter une approche plus pragmatique, proactive et ciblée.



MISE EN ŒUVRE EN 2019

Ce rapport conclut la deuxième année du mandat de l'Observateur indépendant de la mise en œuvre de l'Accord. Conformément à l'Article 63, le rôle de l'Observateur indépendant est « d'évaluer de manière objective l'état de la mise en œuvre » de l'Accord et de rendre public des rapports « faisant le point de l'exécution des engagements pris, identifiant les obstacles éventuels, situant les responsabilités, et formulant des recommandations sur les mesures à prendre. » Les rapports de l'Observateur indépendant d'avril et de septembre 2019, au-delà des observations et recommandations sur la mise en œuvre générale, se sont particulièrement focalisés sur les deux piliers de l'Accord ayant encore reçu peu d'attention au cours des quatre ans et demi de mise en œuvre, à savoir le Titre IV (Développement socio-économique et culturel) et le Titre V (Réconciliation, justice et questions humanitaires). **Les trois rapports sur la mise en œuvre de 2018, ainsi que les trois rapports de 2019, englobent, de manière aussi exhaustive que possible, les analyses et observations de l'Observateur indépendant.**

A. Méthodologie

En 2019, l'Observateur indépendant a poursuivi sa mission selon les méthodes de travail en place depuis le début de son mandat. A partir de son bureau de Bamako et à travers des missions de terrain à Gao, Kidal, Tombouctou et Mopti, il a maintenu 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. L'Observateur indépendant a assisté de manière systématique aux sessions du CSA et de ses sous-comités, ainsi qu'aux réunions ou manifestations en rapport avec l'Accord.

A l'instar de son rapport couvrant l'année 2018, l'Observateur indépendant s'appuie, dans ce rapport, sur des observations qualitatives assorties d'éléments quantitatifs et graphiques, afin d'illustrer le plus clairement possible l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord. Les éléments graphiques découlent de la liste exhaustive des engagements pris, élaborée en étroite consultation avec les Parties maliennes et certains membres de la Médiation. Les 78 points spécifiques d'engagement ainsi identifiés sont décomposés chacun en indicateurs, afin d'en effectuer une évaluation systématique.⁴ Pour la plupart des engagements, désormais en phase d'opérationnalisation, l'évaluation porte sur le degré de progression et l'efficacité par rapport aux objectifs finaux fixés par l'Accord.

Comme les précédents, ce rapport est articulé autour des piliers principaux de l'Accord que sont : 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 nationale et la réforme de la justice, et apporter des solutions aux questions humanitaires (Titre V) ; et assurer les garanties et l'accompagnement d'ordre international (Titre VI). **Pour la première fois, l'Observateur indépendant présente aussi une évaluation de l'état de prise en compte de ses recommandations précédentes**, assortie de recommandations principales pour 2020 ; celles-ci ont été développées au fur et à mesure de deux ans d'observation du processus de mise en œuvre.



B. Contexte général de la mise en œuvre en 2019

Situation générale

2019 a été une année particulièrement difficile pour le Mali. Pour la première fois depuis deux ans, les conflits armés entre les Parties signataires ont refait leur apparition.⁵ Sur le plan politique, le climat de contestation né des élections présidentielle et législatives de 2018 ne s'est pas apaisé. La détérioration de l'atmosphère politique a conduit à la démission du premier ministre en avril et à la mise en place d'un nouveau gouvernement incluant quelques membres de l'opposition.⁶ Sur le front social, l'année a été marquée par d'innombrables grèves et mouvements de revendication. A la liste des mouvements des enseignants, de la magistrature, du personnel médical et des religieux, il faut ajouter les agitations de jeunes à Kayes à Tombouctou. Il y a eu également des rapports réguliers des médias concernant des plans de coups d'état. Enfin, plusieurs manifestations en novembre ont réclamé le renforcement du soutien aux Forces armées maliennes (FAMA) et le départ des forces françaises et onusiennes du territoire malien. Dans son analyse, l'Observateur indépendant prend en compte ce contexte socio-politique fragile ainsi que les multiples défis auxquels le Gouvernement, et dans une certaine mesure les autres acteurs, doivent faire face.

L'expansion significative de la violence, sous diverses formes et dans différents lieux, était une tendance centrale en 2019, et ce phénomène a fortement marqué les orientations du Gouvernement et de la MINUSMA. Un récent rapport du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) fait état de plus de 1500 civils tués depuis le début de l'année.⁷ Seul le tiers sud du Mali est exempté d'une violence régulière d'envergure. Dans le centre du pays, les violences liées aux conflits intercommunautaires, tels que les massacres à Ogossagou, Bankass, Douentza, Koro, et Bandiagara, ont nettement empiré en 2019 ; certains experts sont allés jusqu'à évoquer l'existence possible de nettoyage ethnique.⁸ Au nord, notamment dans les zones de Gao, Tombouctou et Ménaka, un banditisme et une criminalité rampante, souvent liés au trafic de drogue, aggravent l'insécurité des populations et diminuent l'intérêt de certains acteurs à mettre en œuvre l'Accord.⁹

Des groupes terroristes ont frappé les FAMA à un rythme régulier, produisant des pertes importantes en vies humaines, notamment à Boulkessi, Mondoro, Indelimane et Tabankort ainsi que dans des dizaines d'autres lieux. De leur côté, les forces internationales ont également été victimes d'attaques : l'armée française a perdu 13 hommes en novembre et, sur l'année, la MINUSMA a perdu 22 soldats. Dans la même période, les 12 autres missions de maintien de la paix des Nations unies dans le monde n'ont enregistré qu'un seul décès.¹⁰ Les pays voisins, le Niger et le Burkina Faso, se trouvent être la cible d'attaques de plus en plus meurtrières.

Réalignement des rapports de forces et expansion émergente de la CMA au nord

Dans le contexte sécuritaire, l'Observateur indépendant a noté une recomposition de l'espace politico-militaire, illustrée notamment par les opérations de sécurisation *Acharouchou* (à Kidal) et *Alafia* (à Tombouctou) de la CMA, ainsi que la formation de nouvelles alliances à la suite de l'éclatement de la Plateforme. (Il est à noter qu'*Alafia* semble avoir été menée avec un certain degré de collaboration avec les FAMA.) Les profondes dissensions au sein de la Plateforme, tant au sein du Mouvement arabe de l'Azawad (MAA) que du GATIA (Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et alliés), affectent le climat de la mise en œuvre de l'Accord. Actuellement, le



rôle et l'influence qu'aura la Plateforme dans la mise en œuvre de l'Accord à l'avenir ne sont pas clairs.

L'ensemble de ces actions peuvent marquer un effort de la CMA, et plus particulièrement du Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA), pour consolider et étendre sa présence au nord. Cette évolution, tout en répondant potentiellement aux problèmes d'insécurité, modifie de manière importante le rapport de forces entre les Parties signataires.

Attitudes publiques de plus en plus sceptiques vis-à-vis l'Accord

Si l'Accord est pour la première fois depuis 2015 au centre d'intenses débats au niveau national, ce n'est pas nécessairement dans un sens constructif. L'introduction par le Président de la République, le 21 septembre, de l'idée d'une possible révision de l'Accord et des liens établis entre celui-ci et le Dialogue National Inclusif (DNI), ont provoqué des dissensions entre les parties signataires. Les Mouvements signataires (Mouvements), notamment la CMA, se sont opposés à toute révision effectuée dans le cadre du DNI, en estimant que l'Accord lui-même prévoit des mécanismes de relecture. En même temps, le discours du Président a ravivé les velléités de certains détracteurs de l'Accord d'y mettre un terme. Négociée à la dernière minute, la participation de la CMA au DNI, qui a eu lieu entre le 14 et le 22 décembre, a apaisé ces tensions et pourrait contribuer au dégel du processus de mise en œuvre en 2020. L'une des conclusions du DNI est la confirmation que l'Accord ne peut être révisé qu'en conformité avec son Article 65.

Aujourd'hui l'application de l'Accord semble suspendue à la mise en œuvre des résultats du DNI et d'une réforme constitutionnelle. L'Observateur indépendant partage cependant l'avis de nombreux acteurs qui estiment que certaines dispositions importantes de l'Accord n'ont pas besoin de réformes constitutionnelles pour être appliquées.

Le peu d'appropriation de l'Accord par la population – il s'agit même, en l'absence de dividendes apparents, de sa défiance grandissante à son endroit – constitue un autre obstacle majeur. Dans ce cadre, l'Observateur indépendant relève le fossé chaque jour plus grand entre les Parties signataires et les populations. Que ce soit au nord ou au sud, celles-ci croient de moins en moins que les Parties sont en mesure de les représenter ou disposent des capacités d'apporter des solutions aux problèmes du pays. Dans ses missions au nord, notamment à Kidal, l'Observateur indépendant a noté que les populations, gagnées à l'idée de l'indépendance, se sentent lésées par l'Accord, qui n'a ni résolu la crise sécuritaire ni apporté des bénéfices économiques. L'écart grandissant entre les chefs des Mouvements, rassemblés à Bamako, et leurs éléments armés est un autre facteur notable. Au sud, l'Observateur indépendant a trouvé que, faute d'efforts des *leaders* politiques pour suffisamment expliquer les objectifs de l'Accord, le rejet de celui-ci s'accroît par des populations, qui ont depuis longtemps perçu l'Accord comme excessivement conciliant vis-à-vis des anciens rebelles et favorable seulement aux régions du nord. L'absence de la société civile dans le processus de mise en œuvre, que ce soit les femmes, les jeunes ou les chefs traditionnels, accentue le sentiment au sein des populations que l'Accord est un projet politique des élites.



Faible engagement des Parties maliennes

En 2019, l'Observateur indépendant a remarqué un déclin continu dans la détermination des Parties à s'acquitter de leurs engagements dans le processus de mise en œuvre. **Tant du côté gouvernemental que de celui des Mouvements, les hésitations, calculs et divergences ont constamment freiné l'exécution des dits engagements.** C'est le cas, par exemple, du parachèvement de la désignation des Autorités intérimaires des cercles, de la question de l'enregistrement des combattants éligibles au DDR, de l'opérationnalisation du Fonds de développement durable (FDD) ou du redéploiement des combattants des Mouvements formés en vue de leur intégration dans les forces de défense et de sécurité maliennes. Toutes ces questions se trouvent enlisées dans des débats presque interminables.

Les ambivalences du Gouvernement se sont manifestées, par exemple, dans le fait que les actions du Ministère de la Cohésion sociale, de la Paix et de la Réconciliation – nominalement désigné coordinateur de l'action de l'Etat concernant la mise en œuvre de l'Accord – se sont avérées peu efficaces, malgré des efforts importants du Ministre.¹¹ Tout simplement, le Ministère n'avait pas l'autorité suffisante sur les autres ministères conduisant l'exécution des engagements gouvernementaux. Le cas des divergences entre ce ministère et le Ministère de l'Economie et des Finances quant à l'inclusion des Mouvements dans la gestion du FDD est l'un des exemples les plus illustratifs (le premier était en faveur de l'inclusivité, selon son engagement à la Feuille de route de juillet 2019, alors que le deuxième tenait à l'autorité de son seul ministère dans la gestion du FDD. A ce jour, le Premier ministre n'est pas intervenu pour trancher sur la question).

En octobre 2019, éventuellement en raison, du moins pour partie, des recommandations précédentes de l'Observateur indépendant, **le Gouvernement a institué deux nouvelles structures de coordination de mise en œuvre, à savoir une Commission interministérielle de coordination et une Commission mixte Gouvernement-Partenaires au développement.**¹² Il s'agit d'au moins la troisième génération de formulations gouvernementales pour mieux organiser ses efforts en vue d'appliquer l'Accord.¹³ Pour y parvenir, il sera important que ces nouvelles structures disposent des pouvoirs nécessaires pour atteindre leurs objectifs.

Le dysfonctionnement des organes de mise en œuvre

L'Observateur indépendant n'a cessé d'attirer l'attention sur les faiblesses du fonctionnement du CSA. Il a également indiqué que la Médiation avait, au fil du temps, renoncé à sa mission de conciliateur et d'instance de dernier recours prévue par l'Accord. Ces deux fragilités conjuguées doivent être placées parmi les facteurs du ralentissement du processus de mise en œuvre de l'Accord. Le CSA s'est trouvé incapable d'apporter des solutions aux problèmes entre les Parties ou de faire respecter ses recommandations. Il en est ainsi, par exemple, de la question cruciale de l'absence à Kidal des forces sécuritaires nationales (dans la perspective du Gouvernement) ou des services sociaux de base (dans la perspective de la CMA), qui a fait l'objet d'un examen et d'une ferme recommandation du CSA de haut niveau de juillet 2019, mais qui n'a toujours pas trouvé de solution.

L'ensemble de ces difficultés, sur fond d'un faible niveau de confiance entre les Parties, a contribué à l'annulation par le Gouvernement, sans concertation avec les Mouvements, de la session du CSA prévue à Kidal en septembre. Cette action, et la décision consécutive de la CMA



de suspendre sa participation à des organes de mise en œuvre de l'Accord, ont débouché sur la non-tenu du CSA et de ses sous-comités pendant les quatre derniers mois de l'année.

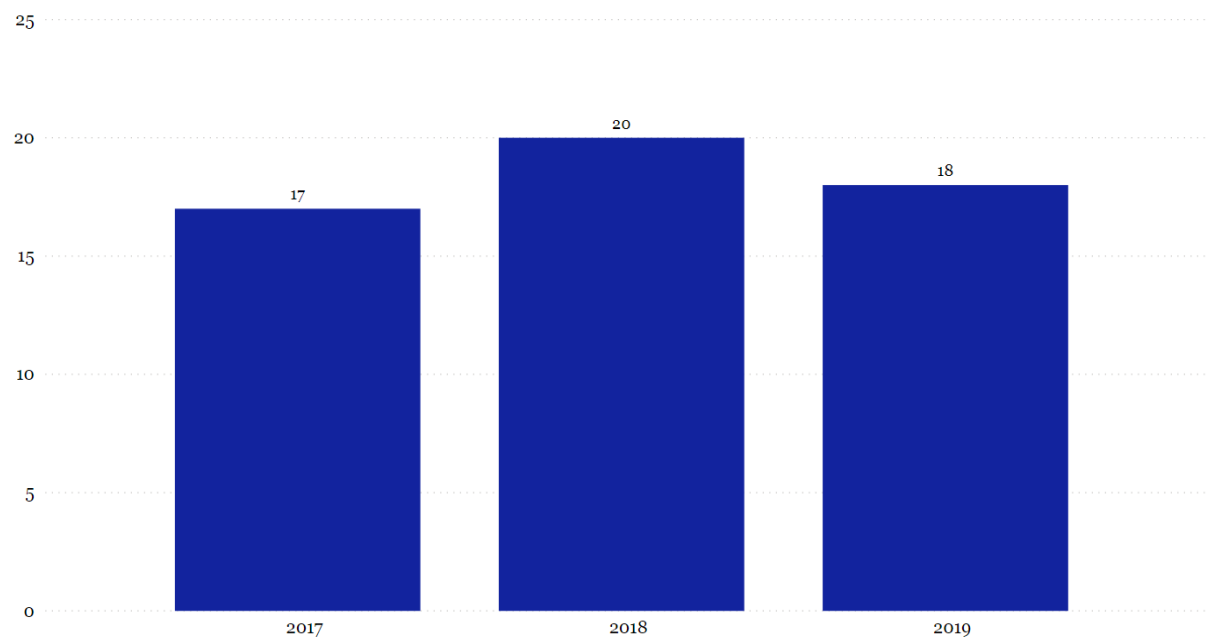
Et pourtant, en dépit de son fonctionnement difficile depuis 2015, le CSA, seul organe à réunir les parties prenantes maliennes et internationales, constitue néanmoins le forum central de la mise en œuvre de l'Accord. **Sans un engagement plus efficace de la communauté internationale, l'application de l'Accord est tout simplement remise en question.**

C. Evaluation quantitative de la mise en œuvre en 2019

En 2019, certaines avancées enregistrées en 2018 ont connu des reculs, d'autres points ont souffert de tractations interminables, et d'autres encore n'ont pas connu le moindre début d'exécution. Dans cette dernière catégorie, figurent plusieurs points inscrits dans la Feuille de route de juillet ou dans la Résolution 2480 (juin 2019) du Conseil de sécurité des Nations unies, comme par exemple la participation des femmes au processus de mise en œuvre.

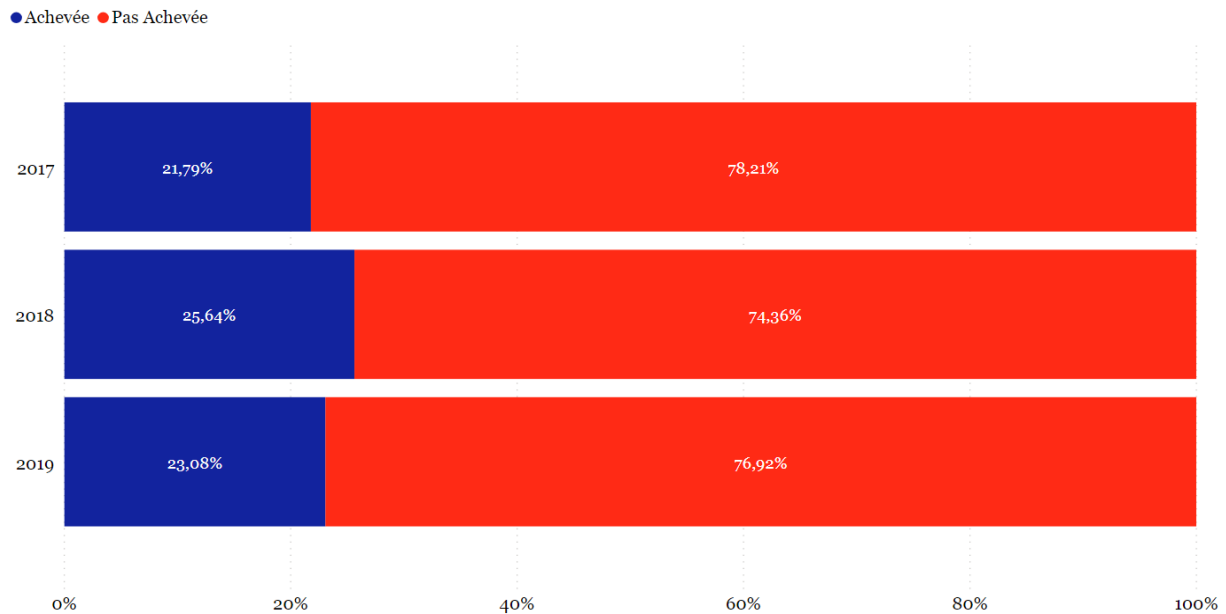
Ainsi, de manière globale, sur les 78 engagements spécifiques des Parties recensés par l'Observateur indépendant, 18 sont aujourd'hui considérés comme atteints, en comparaison à 20 en 2018. En effet, la réalisation de certains engagements peut être réversible, telle la cessation des conflits armés entre les Parties.¹⁴ Comme souligné par l'Observateur indépendant dans ses rapports précédents, les engagements réalisés concernent principalement des actions préalables ou préliminaires. **Plus de quatre ans et demi après la signature de l'Accord, presque 80% des engagements restent à réaliser.** Les graphiques 1 et 2 illustrent l'évolution des engagements réalisés entre 2017 et 2019.

Graphique 1 : Comparaison des engagements mise en œuvre entre 2017 et 2019





Graphique 2 : Comparaison des engagements mis en œuvre, en pourcentages, entre 2017 et 2019



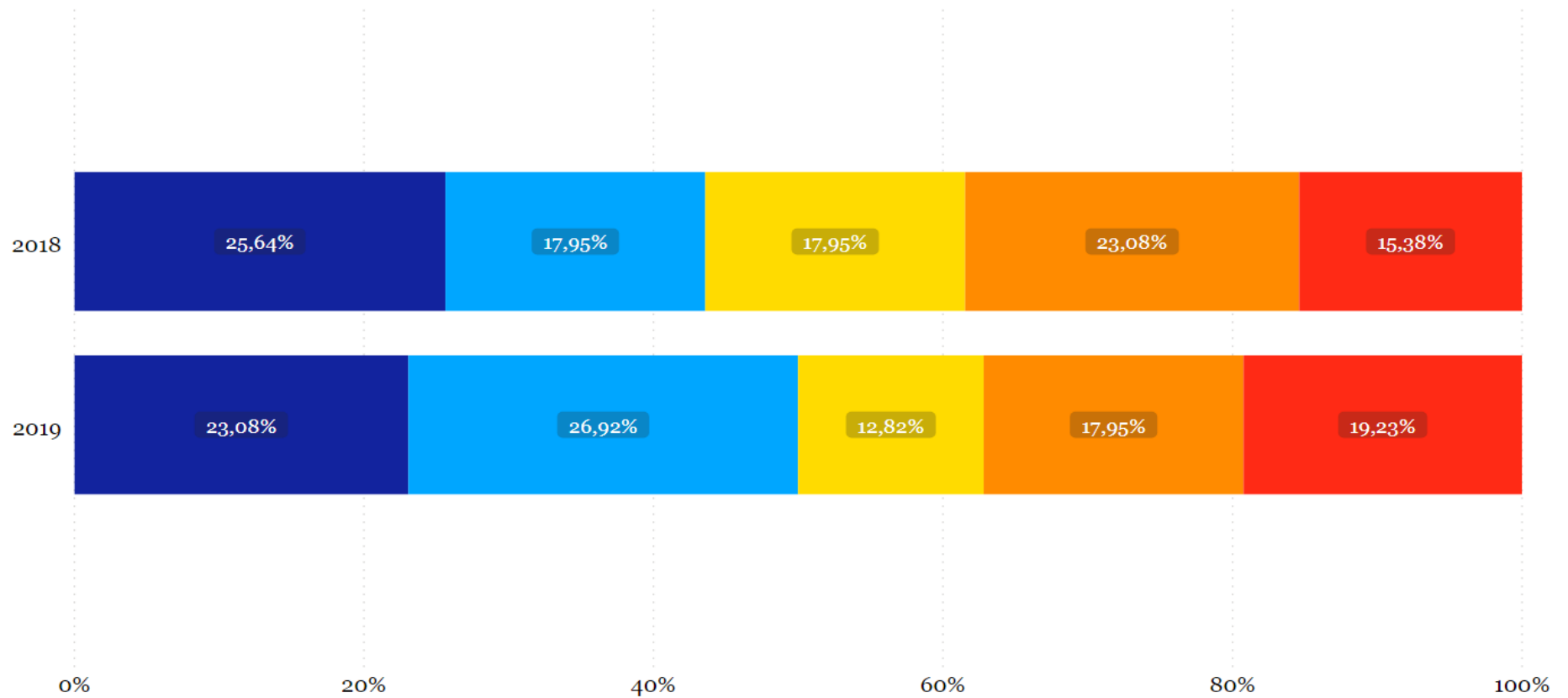
Afin de suivre la réalisation des engagements, l'Observateur indépendant mesure l'état d'avancement sur une échelle allant de « non-initié » à « achevé. » Sous cet angle, l'on constate que le pourcentage « achevé » est descendu de 25,64% en 2018 à 23,08% en 2019. En même temps, le pourcentage des engagements « presque achevés » a augmenté de 17,95% en 2018 à 26,92% en 2019, principalement en raison du déclassement de plusieurs engagements précédemment considérés « achevés ». ¹⁵ Le nombre d'engagements « non-initiés » s'est également accru, passant de 15,38% en 2018 à 19,23% en 2019. Enfin, si le pourcentage d'engagements dans les trois rubriques les plus positives (« achevé », « presque achevé » et « intermédiaire ») est resté presque inchangé, soit environ 62% du total, il faut toutefois noter qu'on assiste à une stagnation générale de ce niveau et, en parallèle, à une régression dans la mise en œuvre de multiples engagements.

Le graphique 3 illustre l'évolution des engagements par phase de mise en œuvre. Les graphiques 4 et 5 démontrent l'état de la mise en œuvre par pilier de l'Accord, en 2019 et 2018 respectivement.



Graphique 3 : Evaluation des engagements par phase de mise en œuvre, 2018-2019

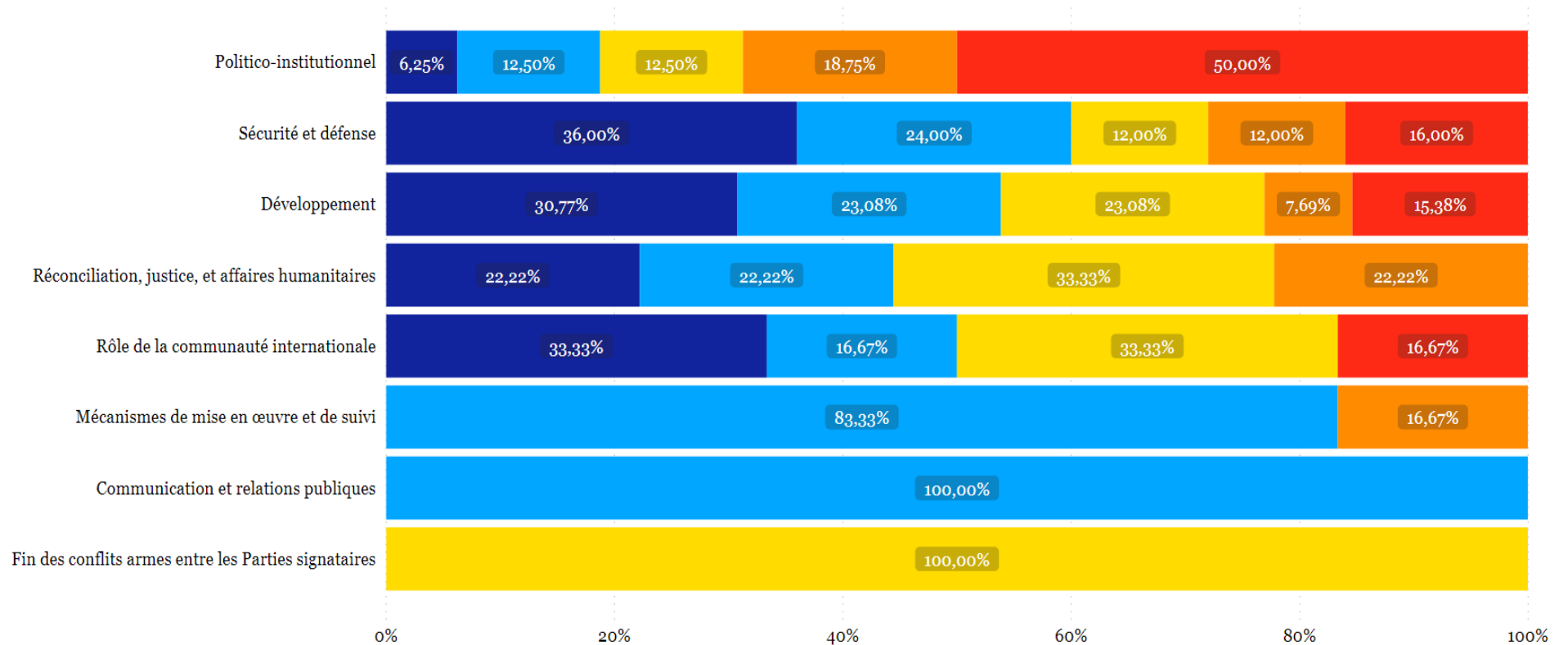
● Achevé ● Presque Achevé ● Intermediaire ● Minimum ● Non-initié





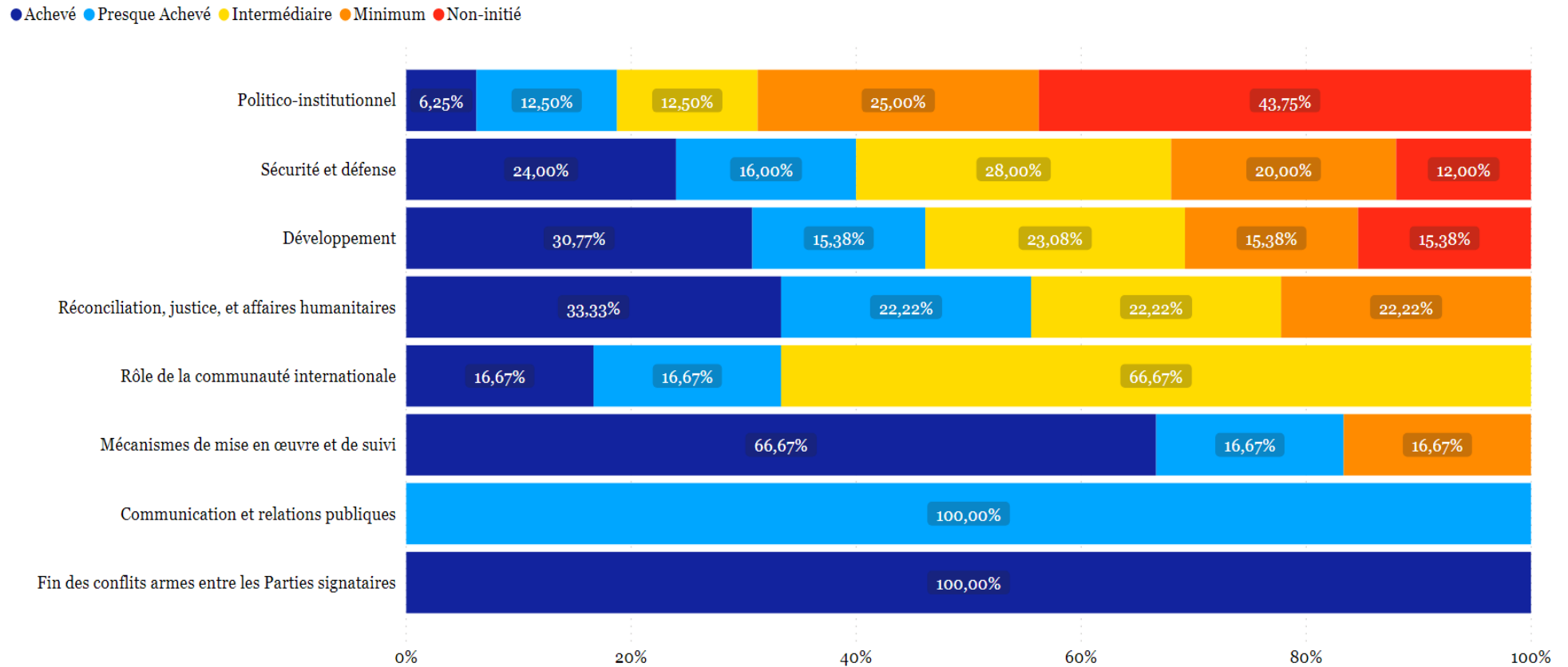
Graphique 4 : Mise en œuvre par piler de l'Accord en 2019

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





Graphique 5 : Mise en œuvre par pilier de l'Accord en 2018





Feuille de route de juillet 2019

L'analyse n'est pas fondamentalement différente concernant la mise en œuvre des Feuilles de route adoptées par les Parties maliennes en mars 2018 et juillet 2019, cette dernière fixant de nombreux objectifs pour décembre 2019.¹⁶ Dans l'ensemble, peu de ces objectifs ont été atteints. Sur les vingt engagements pris dans la Feuille de route de juillet, quatre ont été achevés (5%), trois presque achevés (25%), quatre sont au stade intermédiaire (20%), six sont au niveau minimum (30%) et trois n'ont pas encore été engagés (20%). De même, parmi les douze objectifs spécifiques fixés par la Résolution 2480 (juin 2019), à ce jour aucun n'a été réalisé, la moitié a été partiellement exécutée, et l'autre moitié n'a pas été entamée.¹⁷

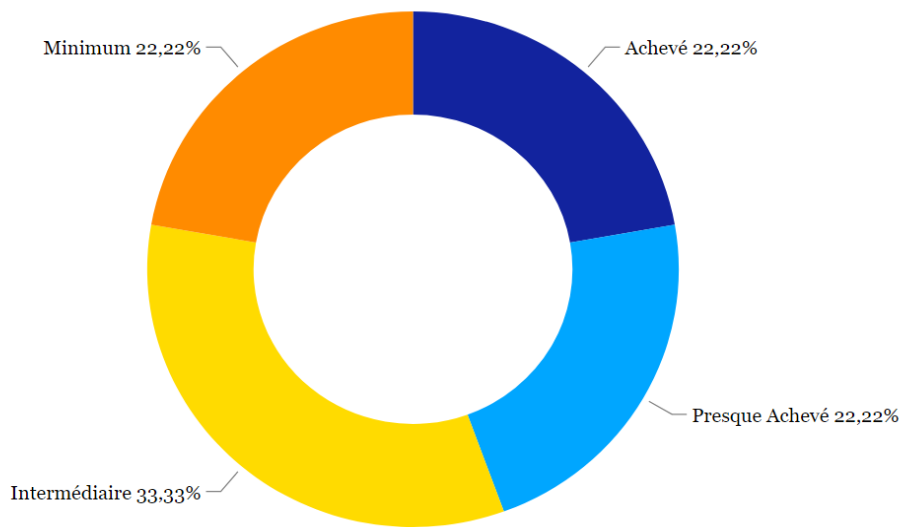


OBSERVATIONS

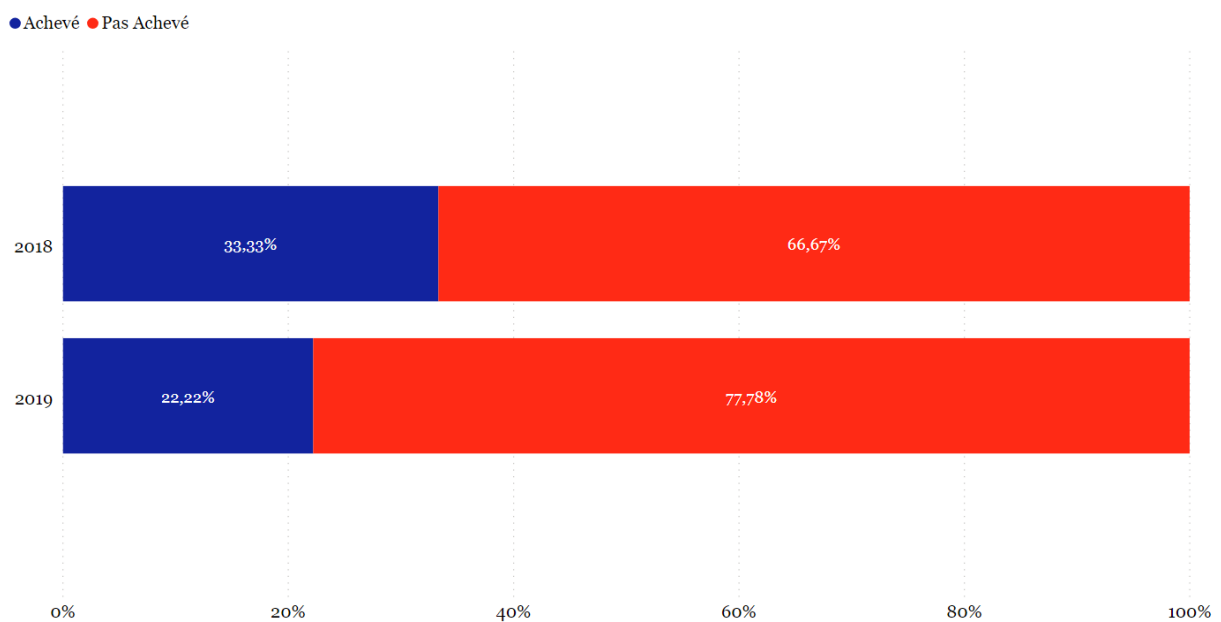
A. Justice, réconciliation et questions humanitaires

La justice, la réconciliation et les questions humanitaires sont les parents pauvres de l'Accord. Fin 2019, 22% du Titre V a été exécuté, ce qui représente une régression de 10% par rapport à 2018. Le graphique 6 illustre l'état de mise en œuvre en 2019 et Graphique 7 démontre l'évolution négative du pilier depuis 2018.

Graphique 6 : Etat de mise en œuvre du Titre V de l'Accord, 2019



Graphique 7 : Evolution de la mise en œuvre du Titre V, 2018-2019





Le Titre V se divise en trois thèmes : réforme de la justice, justice transitionnelle, et questions humanitaires.

Réforme de la justice

Reconnaissant l'importance de la justice comme l'un des facteurs majeurs pour la paix et la réconciliation, les Parties maliennes ont pris l'engagement, à l'Article 46, de mettre en œuvre une réforme profonde de la justice afin de rapprocher la justice des justiciables et de mettre fin à l'impunité. L'Observateur Indépendant se doit d'insister sur le fait que cet aspect du Titre V a fait l'objet d'extrêmement peu d'attention pendant les plus de quatre ans de mise en œuvre de l'Accord.

L'Observateur indépendant rappelle qu'un « Programme d'urgence pour le renforcement de la réforme judiciaire et de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation », doté d'un budget de 32.998 milliards de FCFA (US \$56.10 millions), a été initié par le Gouvernement en 2015 pour couvrir la période 2015-2018.¹⁸ Tant le bilan final que les résultats sur le terrain du Programme sont toujours attendus.¹⁹ Il est établi, même si cela est souvent négligé, que **la carence significative de la présence des services judiciaires, notamment au centre et au nord, est un facteur permettant aux groupes terroristes d'accroître leur influence au sein des communautés, et contribuant parfois aux cycles de représailles et de violence.**²⁰ De plus, en l'absence d'une intégration efficiente des dispositifs traditionnels et coutumiers dans le système judiciaire, un système parallèle s'est de facto installé. Ainsi, les *cadis* (juges islamiques) rendent justice à Kidal, y compris dans le domaine pénal, et les personnes visées par les sanctions internationales, tels que Houka Houka, exercent le pouvoir judiciaire dans la région de Tombouctou.

Justice transitionnelle

Quant à l'opérationnalisation des mécanismes de justice transitionnelle, à ce jour la Commission Vérité, Justice, et Réconciliation (CVJR) a recueilli quelques 15.000 dépositions de victimes. Conformément à son mandat, ce mécanisme ne vise pas à établir des responsabilités individuelles ou à rechercher des auteurs à des fins de poursuites pénales. **En effet, la procédure de la CVJR ne met pas face à face les victimes et les présumés coupables, de manière à atteindre la reconnaissance et afin que ce processus aboutisse à la réconciliation.** Les audiences publiques ont été lancées par la CVJR le 8 décembre, à Bamako, mais elles ne concernent que les victimes.

La Loi d'Entente nationale a été promulguée le 24 juillet 2019 par le Président de la République. Après avoir suivi les polémiques suscitées par le projet de loi présenté en 2018 et la solution qui y a été apportée par l'Assemblée nationale, l'Observateur Indépendant relève que des opinions divergentes continuent de s'exprimer. Elles portent principalement sur l'imprécision de la définition des crimes, ainsi que sur le fait que la Loi pourrait faciliter l'abandon éventuel des poursuites pénales contre les auteurs des crimes et délits commis depuis la crise de 2012.

Questions humanitaires

Sur le plan humanitaire, l'Observateur indépendant remarque que les Parties n'ont pas assumé leurs engagements. Bien que cette situation puisse s'expliquer en partie par le contexte actuel



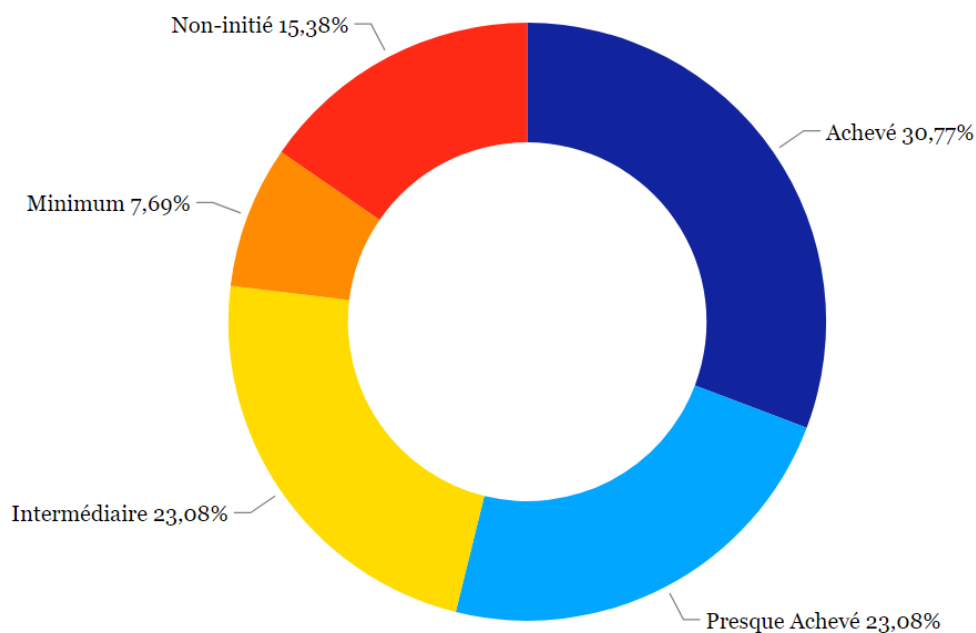
marqué par les menaces terroristes et les conflits intercommunautaires, **l'approche des questions humanitaires par les Parties est, en générale, caractérisée par l'inertie.**²¹ Les organisations et les agences humanitaires doivent faire face à d'énormes difficultés pour accéder aux personnes dans le besoin. Dans les régions de Tombouctou, Gao, Ménaka, et Mopti, les humanitaires sont souvent obligés de négocier avec les chefs locaux des groupes armés et des criminels pour exercer leurs activités. Dans son rapport d'avril, **l'Observateur indépendant a recommandé un forum régulier pour faciliter le dialogue entre les acteurs humanitaires et les leaders des Parties signataires.** Cette recommandation n'a pas été examinée au CSA et *a fortiori* n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

B. Questions de développement socio-économique et culturel

Sur 13 engagements portant sur le Titre IV, quatre sont achevés (30%), trois sont presque achevés (23%), trois sont en phase intermédiaire (23%), un est au stade minimum (8%), et deux n'ont pas été encore initiés (15%). Ces pourcentages sont inchangés depuis 2018. Les dividendes de la paix, sous forme de développement économique et social, tardent à se matérialiser.

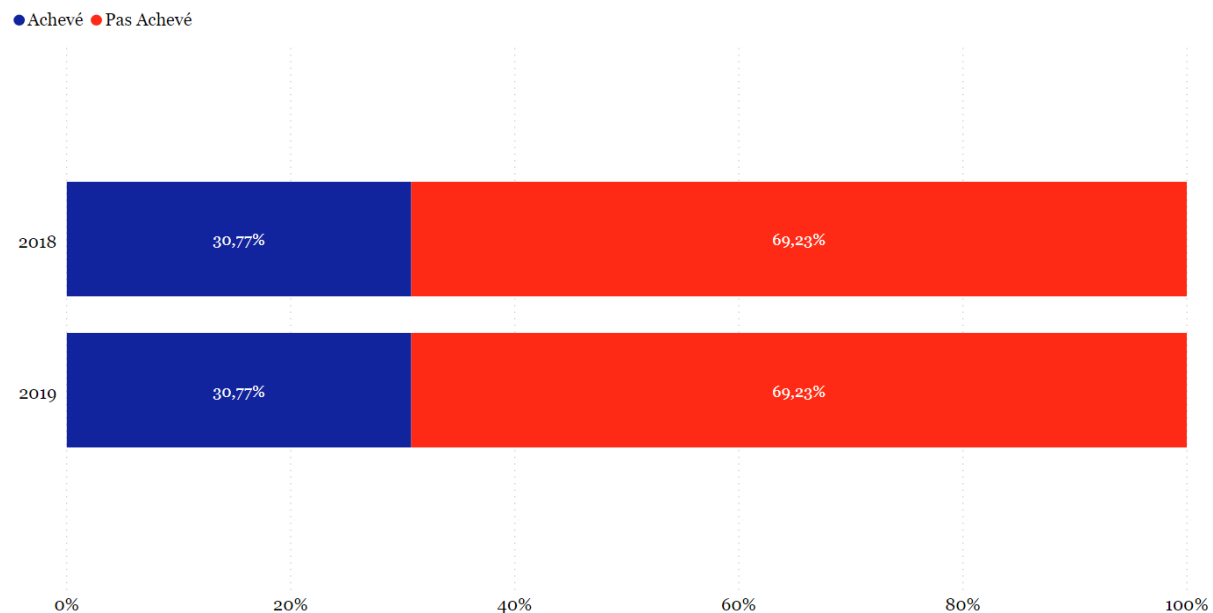
La validation de la Stratégie spécifique de développement des régions du nord (juillet 2017), l'adoption des textes de création du FDD (2018), la promulgation de la Loi no. 2019-041 portant création, organisation et gestion de la Zone de développement (24 juillet 2019), et la signature du décret d'application fixant la composition et modalités de fonctionnement du Conseil consultatif interrégional de la Zone de développement (30 septembre 2019) montrent des avancées sur le plan règlementaire et législatif, mais celles-ci ne sont pas encore traduites en actions concrètes. **Bref, l'architecture pour soutenir un développement accru existe sur le papier, mais pas sur le terrain.** Le graphique 8 illustre l'état de mise en œuvre du Titre IV en 2019 et le graphique 9 démontre la stagnation du pilier depuis 2018.

Graphique 8 : Mise en œuvre du Titre IV de l'Accord, 2019





Graphique 9 : Evolution de la mise en œuvre du Titre IV, 2018-2019



Stratégie spécifique de développement des régions du nord

La Stratégie spécifique de développement des régions du nord, officiellement sous la responsabilité du Ministère de la Cohésion sociale depuis décembre 2018, ne dispose toujours pas de plan traduisant le document en actions. En effet, le Ministère n'a pas développé une stratégie propre de mise en œuvre et les mécanismes mis en place par le Ministère de l'Economie et des Finances ne sont pas encore opérationnels. Aucune politique de mobilisation de fonds n'a été définie, contrairement à ce qui est prévu par l'Article 34 de l'Accord.

Fonds de développement durable

Bien que créé officiellement depuis janvier 2018, le FDD n'est toujours pas opérationnel. Les procédures administratives et financières restent à finaliser. Prévus au troisième trimestre 2019, ni l'atelier de validation du projet de manuel de procédures, ni la deuxième réunion du Comité de gestion, qui devait adopter ce premier, n'ont eu lieu. Ces réunions, auxquelles la participation des Mouvements était prévue, auraient présenté l'occasion de résoudre définitivement la question pendante depuis 2018 de l'inclusion des Mouvements dans les mécanismes de gestion du FDD. Pour rappel, l'un des points de la Feuille de route de juillet et de la Résolution 2480 (juin 2019) était d'assurer l'inclusivité des organes de gestion du FDD.

La question de l'abondement du FDD par le Gouvernement n'est, elle aussi, toujours pas clarifiée. Dans son rapport de septembre, l'Observateur indépendant a attiré l'attention sur le fait qu'actuellement le FDD ne bénéficie pas du financement prévu pour la Stratégie spécifique (2194 milliards de FCFA, soit US \$369,26 millions). Les rapports du Gouvernement font état d'une réserve disponible de 24,34 milliards de FCFA (US \$40,95 millions), provenant des transferts budgétaires de 2016 et 2017.²² Ceci ne représente qu'une fraction du financement prévu. Dans une note, le Gouvernement précise que la somme de 9,1999 milliards de FCFA (US \$15,48 millions) a déjà été avancée par l'Etat pour des dépenses prioritaires et urgentes pour le développement au nord, ce qui pourrait faire l'objet d'un éventuel remboursement dès



l'opérationnalisation du FDD.²³ Cependant, l'effectivité de ces dépenses continue d'être l'objet de divergences entre le Gouvernement et les Mouvements. Plus fondamentalement, **la véritable question qui se pose est de savoir si, compte tenu de son manque de financement, la Stratégie spécifique n'est pas devenue lettre morte.**

Coordination des actions de développement

L'Observateur indépendant est régulièrement informé des diverses actions de développement réalisées ou en cours de réalisation sur le terrain. Cependant, celles-ci semblent être généralement conduites de manière isolée par les Partenaires techniques et financiers (PTFs) sans que soit établie une coordination réelle des initiatives. **Il n'y a pas d'évaluation ou de revue périodique de l'impact des activités de développement, sous l'égide du CSA, tel que stipulé par l'Article 44 de l'Accord.** L'absence de tels mécanismes et le manque d'information accentuent chez les populations le sentiment de carence de dividendes de la paix.

Dans l'esprit des recommandations précédentes de l'Observateur indépendant, le Gouvernement a décidé en octobre de mettre en place la Commission mixte Gouvernement-Partenaires au développement pour la coordination des actions de mise en œuvre de l'Accord. Pour pallier aux graves difficultés graves mentionnés ci-dessus, une opérationnalisation rapide de cette Commission est indispensable.

Redéploiement des services sociaux de base au nord

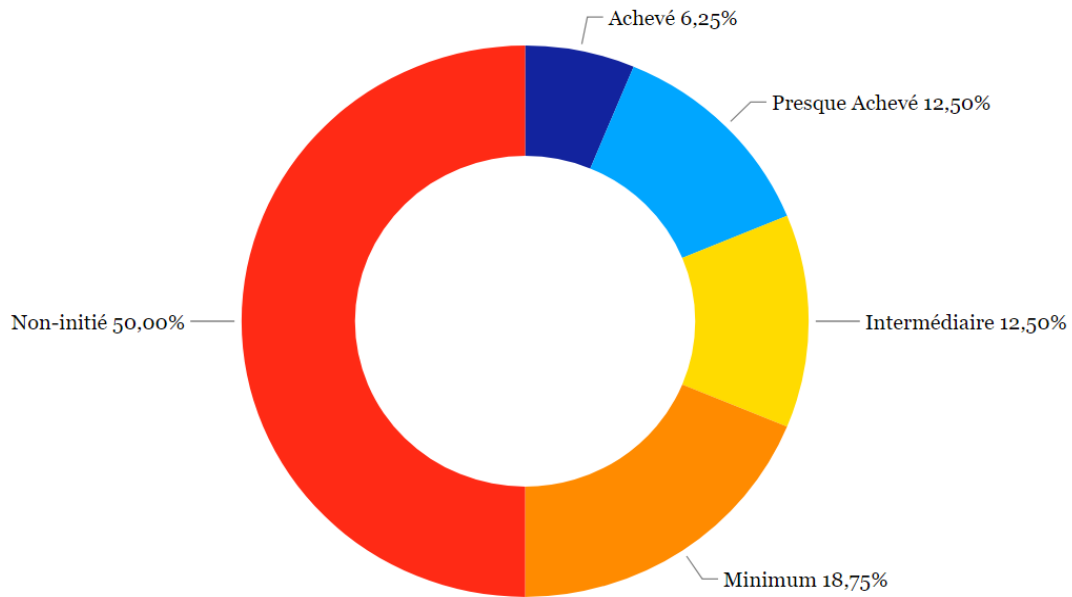
À la suite de la recommandation du CSA de haut niveau de juillet sur l'urgente question du retour de la présence étatique et des services sociaux de base au nord, le Gouvernement, après concertation avec les Mouvements, a décidé de mettre en place un cadre interministériel en vue de l'élaboration d'un plan de redéploiement de l'administration. Ce mécanisme n'a tout simplement pas donné de résultats concrets, le Ministère de la Cohésion sociale ne pouvant pas efficacement obtenir l'engagement des ministères concernés. Ce problème de *leadership* se fait ainsi particulièrement sentir concernant des questions liées au développement, du fait d'un manque de répartition claire des responsabilités entre le Ministère de la Cohésion sociale et le Ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire, chacun considérant le volet développement comme relevant de sa responsabilité. Un conflit similaire entre des ministères a empêché le FDD. Tout en reconnaissant l'importance potentielle des nouveaux mécanismes tels que la Commission interministérielle de coordination et la Commission mixte, ce type de tension intra-gouvernementale non-résolue est si chronique que l'Observateur indépendant ne peut que s'interroger sur l'existence d'éléments intentionnels dans certains de ces blocages.

C. Questions politiques et institutionnelles

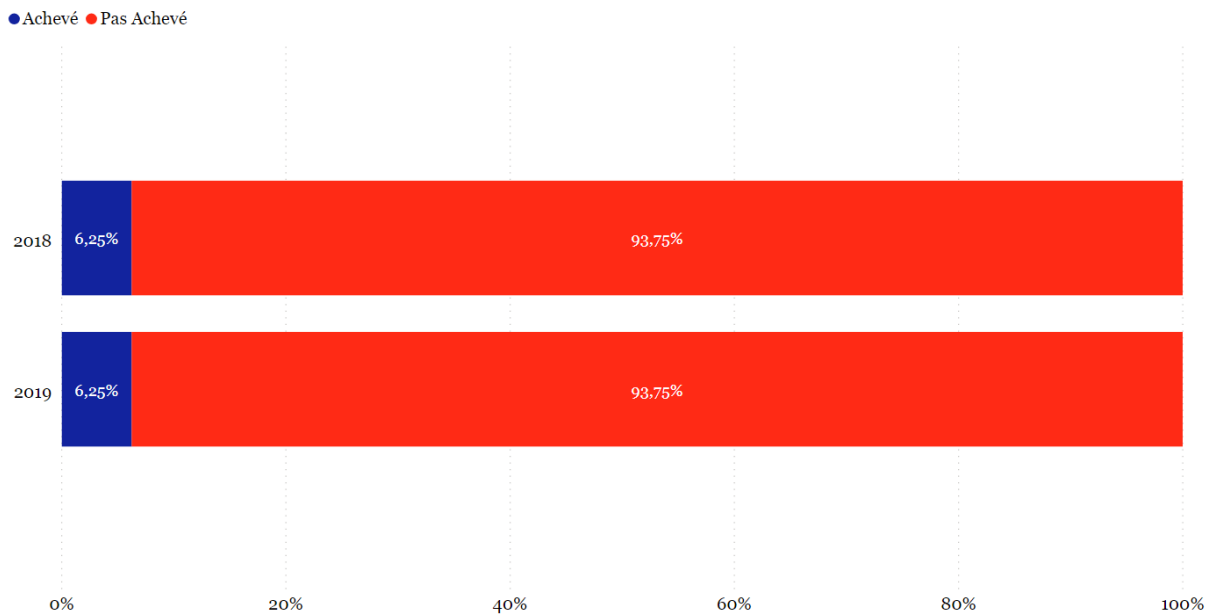
Sur les questions essentielles de réformes politiques et institutionnelles, l'Observateur indépendant constate le décalage significatif entre la mise en œuvre du Titre II et celle des autres titres de l'Accord. En effet, **50% des engagements de ce pilier n'ont pas été initiés, ce qui est de loin le chiffre le plus bas de tous les piliers de l'Accord.** Seul un des 16 engagements (6.25%) est achevé, un taux de réalisation inchangé depuis 2018. **Quatre ans et demi après la signature de l'Accord, presque la totalité des aspects politico-institutionnels essentiels reste à mettre en œuvre.** Les Graphiques 10 et 11 illustrent l'état d'avancement du Titre II de l'Accord.



Graphique 10 : Mise en œuvre du Titre II de l'Accord, 2019



Graphique 11 : Evolution de la mise en œuvre du Titre II, 2018-2019



Révision constitutionnelle, Dialogue National Inclusif, et application de l'Accord

Les liens établis par le Gouvernement entre les importantes dispositions du Titre II, notamment la décentralisation, et la révision constitutionnelle ont significativement freiné la mise en œuvre en 2019. Le processus de révision de la Constitution du 25 février 1992, engagé en 2018, a été considéré comme une avancée majeure par l'Observateur indépendant dans son rapport d'octobre 2018. Cependant, ce processus est à l'arrêt et s'est trouvé lié, en 2019, à la



tenue du Dialogue National Inclusif (DNI). Or, le lien établi entre les résultats d'un DNI attendu et l'Accord – particulièrement l'éventualité d'une révision de l'Accord par ce forum, et les réactions de rejet de la CMA à ce sujet – avait attisé la méfiance et fait naître un climat d'incertitude. Comme mentionné plus haut, le DNI s'est tenu à la mi-décembre, et sa recommandation faite aux Parties de réviser l'Accord conformément aux mécanismes prévus à l'Article 65 de celui-ci a considérablement amélioré l'environnement négatif du dernier trimestre de l'année.

Cependant, comme il l'a fait dans son rapport précédent, l'Observateur indépendant relève l'influence qu'une crise politique continue pourrait avoir sur la mise en œuvre de l'Accord en général. Le DNI s'est tenu en l'absence d'une grande partie de l'opposition politique et de la société civile. Dans ce climat difficile, l'organisation des élections législatives à court terme et la tenue d'un référendum constitutionnel, toutes les deux recommandées par le DNI, risquent d'aggraver et de prolonger les tensions politiques et sociales.

La position actuelle du Gouvernement est d'établir un lien incontournable entre la réforme constitutionnelle, d'une part, et la mise en œuvre de certaines réformes stipulées dans l'Accord, d'autre part. L'Observateur indépendant est pourtant d'avis que seule la mise en place du Sénat nécessiterait réellement une révision de la Constitution. **Toutes les autres réformes politiques et institutionnelles prévues par l'Accord pourraient être mises en œuvre par la relecture des lois existantes ou par l'adoption de nouvelles lois**, comme dans le cas de la création de la police territoriale. Presque cinq ans après la signature de l'Accord, des difficultés éventuelles liées à l'organisation du référendum constitutionnel, dans un climat politique déjà difficile, ne doivent pas constituer une justification pour de nouveaux retards dans la mise en œuvre de l'Accord.

Accumulation de retards et de lacunes

Bien que l'Observateur indépendant note la poursuite de l'adoption de certains textes législatifs et réglementaires, il ne peut que souligner le grand nombre de réformes politico-institutionnelles entamées mais pas encore achevées dont :

- Malgré les engagements pris par les Parties dans la Feuille de route de juillet, les Autorités intérimaires ne sont toujours pas pleinement opérationnelles, parfois en raison de la faible présence de l'administration, de personnel qualifié, ou d'un système bancaire dans le nord. De plus, des Autorités intérimaires n'ont pas été encore nommées ou mises en place dans trois cercles et dans l'ensemble des communes du nord. Pour rappel, les missions principales des Autorités intérimaires sont d'assurer les services de base, de participer à la relance du développement et à la révision des listes électorales, et de préparer le retour des réfugiés.
- Le décret transférant les services déconcentrés de l'Etat aux Collectivités territoriales, adopté en mars 2019 d'après l'Article 16, n'est toujours pas d'application.
- Lancé en 2018, le découpage administratif (en partie en vue d'augmenter le nombre de circonscriptions électorales pour l'Assemblée nationale selon l'Article 6) n'est pas finalisé. Il vient d'être renvoyé comme priorité à 2020 par le DNI. Cette question est pressante pour les nouvelles régions de Taoudéni et Ménaka. Tenir des élections au



niveau local, reportées depuis 2018, sans la finalisation préalable du découpage administratif ne serait pas conforme à l'esprit de l'Article 6.

- Les efforts du Gouvernement pour améliorer la représentation des ressortissants du nord dans la fonction publique des Collectivités territoriales ou au sein des grands services publics, tel que stipulé aux Articles 6 et 16 de l'Accord, sont peu clairs.

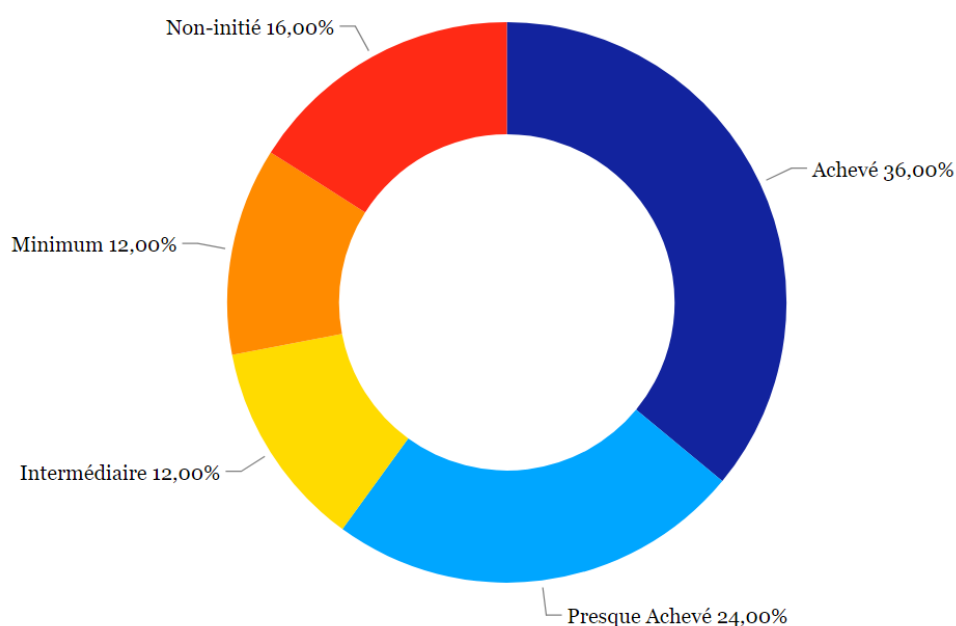
L'accumulation de ces défis a contribué à la stagnation, voire au recul, de la décentralisation effective et de la réforme politico-institutionnelle tel que prévues par le Titre II.²⁴

D. Questions de défense et de sécurité

Face aux menaces grandissantes, l'Observateur indépendant note les retards considérables mis dans la réalisation des engagements du pilier défense et sécurité. Par exemple, le projet d'intégrer 2000 éléments supplémentaires, issus des Mouvements, dans les forces nationales de défense avant la fin de 2019 – pourtant considéré comme prioritaire dans la Feuille de route de juillet – n'a pas été accompli. Ce retard, d'une part, explique en partie l'aggravation de la situation sécuritaire et éloigne, d'autre part, l'objectif de mettre en place un secteur de sécurité professionnel et efficace.

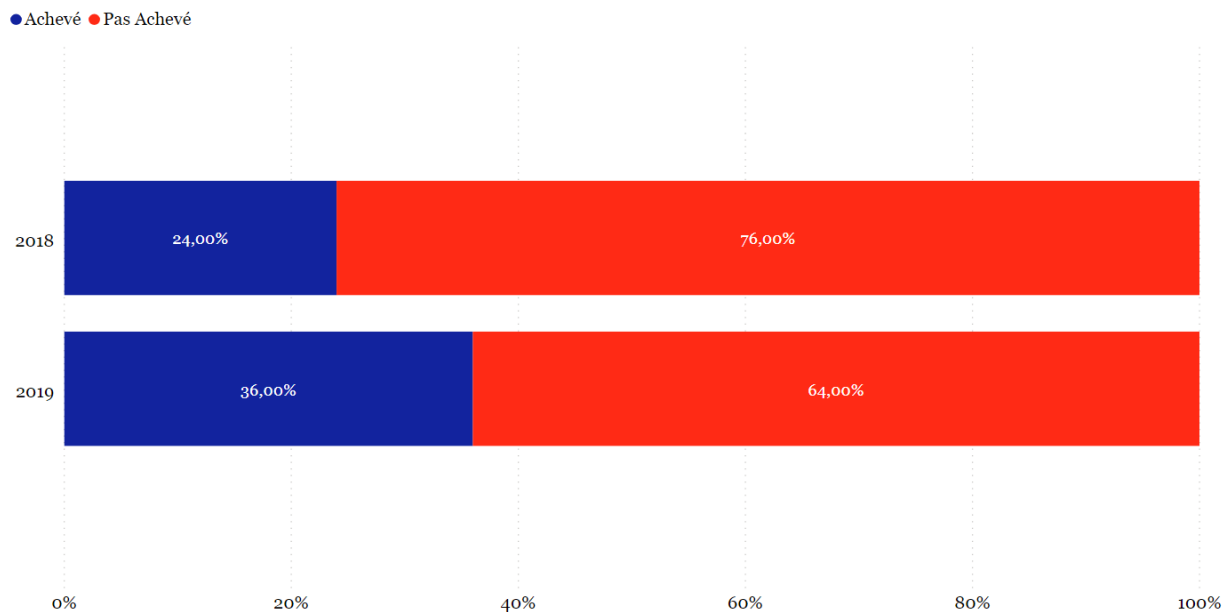
En dépit du fait que les Parties aient consacré beaucoup de temps à parler des questions de défense et de sécurité, les progrès en 2019 sont relativement maigres. Sur les 25 engagements spécifiques du Titre III, neuf peuvent être considérés comme achevés (36%), soit trois engagements additionnels par rapport à 2018. **Globalement, 64% des engagements concernant les questions de défense et sécurité ne sont pas encore réalisés.** Les engagements réalisés correspondent globalement à l'adoption des textes ou la mise en œuvre d'actions préliminaires. Les graphiques 12 et 13 illustrent l'état de mise en œuvre du Titre III.

Graphique 12 : Mise en œuvre du Titre III de l'Accord





Graphique 13 : Evolution de la mise en œuvre du Titre III, 2018-2019



Sur un plan plus positif, cette année la Commission nationale-Désarmement, Démobilisation et Réintégration (CN-DDR) et la Commission d'intégration (CI) ont poursuivi le processus de DDR accéléré. Elles ont réalisé la réintégration de 668 ex-combattants, anciennement membres des FAMA, dans les forces nationales de défense et de sécurité. (En revanche, la question des éléments identifiés par le Gouvernement en début de 2019 comme « médicalement inaptes » à l'intégration a, parmi d'autres problèmes, retardé le processus de DDR accéléré pendant environ six mois.) En plus, la CN-DDR assure avoir clôturé l'enregistrement, commencé en avril 2018, des combattants éligibles au DDR global. Un plan d'action a été adopté pour la période 2019-2021 en vue de l'exécution de la stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et, en septembre, un secrétariat permanent de la Commission de RSS a été mis en place.²⁵

Cependant, fin 2019, on dénombre parmi les blocages principaux du secteur sécuritaire :

Intégration et redéploiement des éléments du MOC

Le processus de DDR accéléré visait à former et intégrer 1840 éléments du Mécanisme opérationnel conjoint (MOC). A l'heure actuelle, 1340 éléments sont sortis des centres de formation en deux vagues, le 2 septembre et le 30 novembre. Mais leur intégration dans les forces nationales armées et de sécurité n'a pu être effective qu'à la mi-décembre et ils ne sont toujours pas déployés au nord. En effet, depuis leur sortie de formation et une permission de quelques jours, ce n'est qu'en fin décembre que ces éléments formés ont pu être regroupés pour un éventuel déploiement. Deux obstacles majeurs ont été à la base de ce retard. Premièrement, en dépit de l'adoption en octobre du décret fixant les modalités d'attribution de grades, de commandement et de reclassement des ex-combattants des Mouvements signataires, les textes administratifs appropriés concernant chacun d'eux n'ont été pris par le Gouvernement qu'en décembre 2019. Deuxièmement, la question des lieux et du plan de redéploiement continue de



faire l'objet de profondes divergences entre l'Etat major de l'armée, autorité désormais en charge de ces éléments, et les Mouvements.

Après plusieurs semaines de tractations entre les Parties, lors de sa séance du 28 novembre la Commission technique de sécurité (CTS) a recommandé l'adoption d'un plan de redéploiement et que ces éléments soient officiellement et pleinement intégrés ; que le déploiement de trois bataillons dans leurs anciens sites de Gao, Tombouctou, et Kidal, en plus d'une compagnie à Ménaka, soit effectué avant la fin de 2019 ; et enfin, que l'Etat-major du MOC soit intégré au sein de l'Etat-major général des forces armées nationales. Il reste à voir avec quelle rapidité ce plan, convenu par les Parties, sera exécuté.

DDR global

Dans ses rapports précédents, l'Observateur indépendant attirait déjà l'attention sur le fait que le processus d'enregistrement des combattants, en vue d'une opération de DDR général, cruciale pour la paix au Mali, semblait interminable. Il soulignait l'absence de prévisions financières et techniques nécessaires à l'intégration ou la réinsertion d'un nombre de combattants toujours grandissant, et la possibilité de longues tractations entre les Parties au sujet dudit processus. Aujourd'hui, l'enregistrement atteint un chiffre de 83.000 à 85.000 combattants.²⁶ Le constat initial et les interrogations qu'ils soulèvent restent valables.

Réforme du secteur de la sécurité et l'armée reconstituée

L'Observateur indépendant constate qu'en dépit de l'adoption de la stratégie nationale et de son plan d'action, des divergences importantes persistent entre le Gouvernement et les Mouvements sur la définition du contour et de la mise en place de l'armée reconstituée. Ces divergences portent principalement sur les besoins globaux de sécurité et le volume des forces de défense et de sécurité. Ces questions relancent régulièrement les discussions entre les Parties sur le nombre adapté et définitif des éléments des Mouvements à intégrer dans l'armée reconstituée et leur redéploiement. Elles pourraient exacerber les tensions au moment du DDR global.²⁷

Violation des arrangements sécuritaires

De manière générale, malgré des multiples rappels du CTS relatif aux arrangements sécuritaires pris par les Parties, les Mouvements continuent de violer les mesures relatives à la circulation des convois de véhicules (taille maximale de cinq véhicules) et d'armes de gros calibre. A cela s'ajoute la pratique unilatérale d'installation des postes de contrôle, à travers les régions du nord, principalement établis pour rançonner les usagers de la route. **Selon plusieurs interlocuteurs, notamment des régions de Gao et de Tombouctou, les membres des Mouvements armés, délaissés par leur hiérarchie, sont l'origine principale du banditisme.**²⁸

Constitution des unités de lutte contre le terrorisme

L'Article 30 de l'Accord anticipe la création des Bataillons - unités spéciales (BUS) destinés à la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Les BUS ont fait l'objet de conclusions consensuelles des Parties à l'issue de l'Atelier de haut niveau organisé en décembre 2018, auquel ont pris part, pour la première fois, tous les hauts chefs militaires des Mouvements.



En dépit des recommandations faites au Gouvernement, en 2019 cette initiative n'a pas connu d'avancées significatives, malgré les énormes besoins sécuritaires.

Les premiers pas ont été fait à Gao où en août deux premières compagnies du BUS ont terminé leur formation sous l'égide de la Force Barkhane. Une autre compagnie, composée des éléments des FAMA et des éléments intégrés du MOC, est aussi mis en place. Le recours à ces éléments a suscité la réaction des Mouvements, qui considèrent la participation de ces derniers comme contraire à l'esprit consensuel du processus de DDR accéléré. Saisie de cette situation, la CTS a recommandé que le déploiement d'éléments du MOC dans les BUS, qui n'aurait pas respecté ses dispositions, soit corrigé. **La collaboration opérationnelle anti-terroriste entre les Parties, sur le terrain, n'est donc pas une perspective à court-terme.**

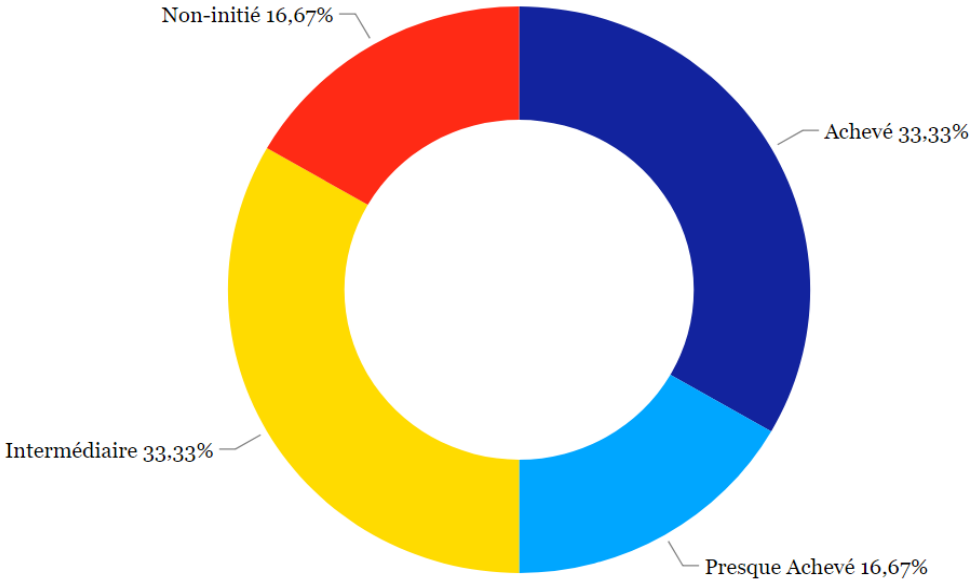
E. Garanties et soutien de la communauté internationale

Dans son rapport de fin d'année 2018, l'Observateur indépendant avait signalé que « sans une action revigorée de l'architecture mise en place [au Titre VI de l'Accord], c'est-à-dire que le CSA et la Médiation non seulement supervisent l'action de Parties mais aussi prennent des décisions exécutoires en cas de blocage, conformément aux Articles 52 et 60 et au Pacte de Paix, il serait probablement extrêmement difficile d'éviter des risques de stagnation et de recul ... ». ²⁹ En effet, l'étiollement du fonctionnement du CSA est resté une préoccupation majeure en 2019 et a des conséquences importantes sur la mise en œuvre de l'Accord.

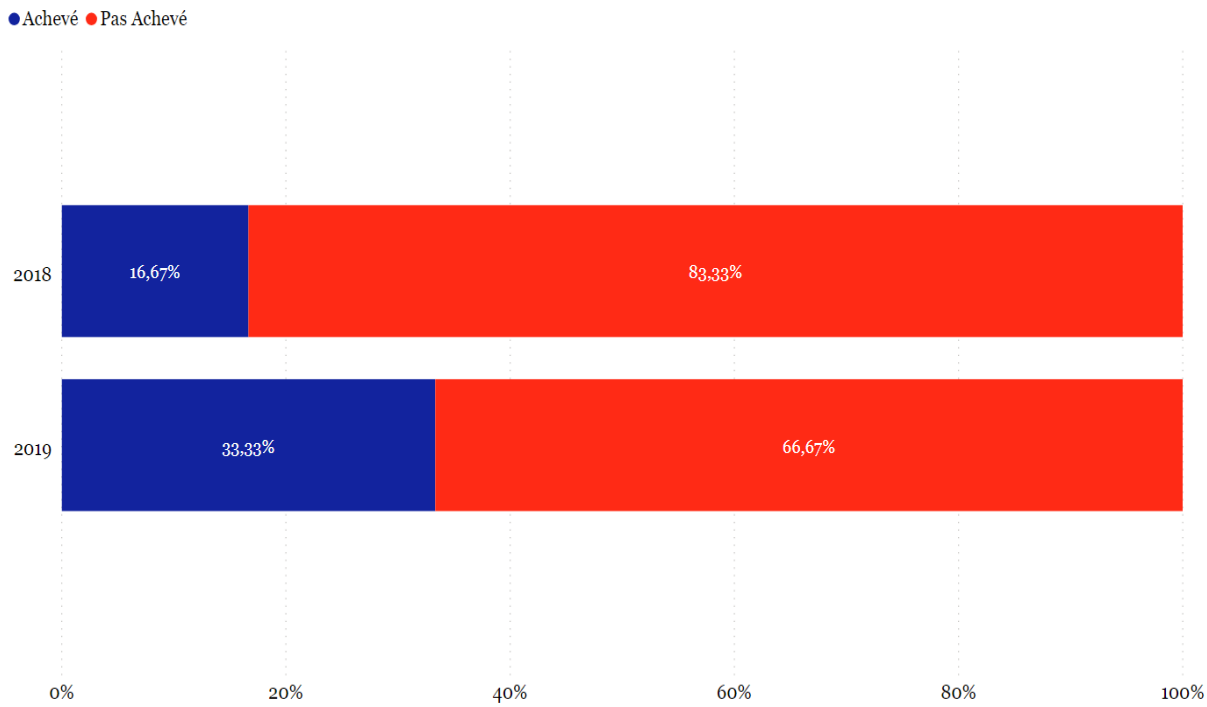
Si le nombre d'engagements « achevés » par la communauté internationale est aujourd'hui de 33.3% (en comparaison avec 16.6% en 2018), c'est en grande partie à la suite de l'imposition de sanctions par le Conseil de sécurité des Nations unies, telles que prévues à l'Article 54. Cependant, les sanctions imposées tardent à produire des effets véritablement dissuasifs. **L'impression générale, récoltée par l'Observateur indépendant auprès des populations ainsi que des acteurs politiques, est que ces sanctions n'ont pas visé les acteurs capables d'influencer la trajectoire de la mise en œuvre.** Bien que les sanctions visent à la fois les voyages et les biens financiers, elles n'ont souvent été appliquées qu'aux voyages. **C'est la raison pour laquelle l'Observateur indépendant a recommandé dans son rapport de septembre des sanctions plus efficaces contre les décideurs si le processus de DDR continuait d'être retardé.**

Concernant le développement économique, fin 2018 le CSA a annoncé un suivi de l'appui des partenaires internationaux au développement, notamment par une revue périodique présentée à cet organe, telle que stipulée à l'Article 44. Celle-ci n'a pas eu lieu en 2019. Cette carence est la raison pour laquelle pour la première fois la catégorie "non-initiée" apparaît dans l'évaluation des engagements de la communauté internationale. Les graphiques 14 et 15 illustrent l'état d'évolution de la mise en œuvre des engagements de la communauté internationale.

Graphique 14 : Mise en œuvre du Titre VI de l'Accord, 2019



Graphique 15 : Evolution de la mise en œuvre du Titre VI, 2018-2019



Bien entendu, la responsabilité première de la mise en œuvre revient aux Parties maliennes, comme le rappelle dûment l'Article 50 de l'Accord. Mais compte tenu des responsabilités que l'Accord fixe au CSA, à la Médiation, et à la communauté internationale, il est clair que l'appui international à la mise en œuvre ne devrait pas se limiter au soutien à la MINUSMA et, dans le



cas particulier du CSA, à organiser des sessions formelles qui, souvent, ne débouchent sur la prise d'aucunes décisions ou actions concrètes. **Quant aux problèmes spécifiques qui ont bloqué la mise en œuvre en 2019, à savoir le débat sur Kidal, la controverse sur la révision de l'Accord, les retards du DDR accéléré, les dissensions paralysantes au sein des Mouvements, l'opérationnalisation du FDD et de la Zone de développement, la communauté internationale s'est montrée généralement passive ou a mené des actions a minima.**

Néanmoins, l'Observateur indépendant doit reconnaître un regain d'activités en novembre et décembre 2019, face à des blocages devenus pratiquement une paralysie tant des organes que de la mise en œuvre générale de l'Accord. Ainsi, la CTS a pris en main la question de la définition du plan de redéploiement des éléments formés du MOC. La Médiation a, quant à elle, déployé des efforts pour obtenir la reprise de la participation de la CMA aux organes de mise en œuvre ainsi que la relance potentielle des activités du CSA en 2020.



OBSTACLES SOUS-JACENTS A LA MISE EN OEUVRE

Au cours de deux ans d'observation, l'Observateur indépendant s'est efforcé d'identifier les obstacles immédiats à la mise en œuvre de l'Accord et de proposer des réponses possibles. Compte tenu de la stagnation, voire de la régression en 2019, l'Observateur indépendant estime aujourd'hui nécessaire de mettre en exergue des facteurs peu apparents – relevant parfois des non-dits – qui minent plus fondamentalement la mise en œuvre. Sans la prise en compte de ces éléments complexes, il sera difficile de changer la trajectoire actuelle et de faire avancer l'application de l'Accord.

➤ *POSTURE DE POURPARLERS PERMANENTS*

L'Accord est certes un accord-cadre. A l'Article 2, les Parties maliennes ont convenu de se concerter de bonne foi sur les actions d'application. Cependant, l'Observateur indépendant a constaté qu'arrivé à cette étape de mise en œuvre, les Parties perpétuent l'esprit d'antagonisme qui a parfois caractérisé les négociations de l'Accord. **Loin de donner la preuve d'une action guidée par des intérêts communs et fondée sur leurs engagements consensuels, et d'agir dans l'intérêt général du Mali, le Gouvernement et les Mouvements ont gardé des positions de départ diamétralement opposées sur presque chaque point et nécessitant des négociations interminables.** On pourrait rappeler, parmi d'autres, les négociations durant des mois sur les Autorités intérimaires, le MOC, l'enregistrement des combattants pour le DDR, la gestion du FDD, le déploiement des éléments intégrés, les textes sur les Collectivités territoriales, et l'organisation de la Conférence d'Entente nationale.

➤ *ABSENCE DE LA SOCIETE CIVILE DE LA MISE EN ŒUVRE*

Sur la base de l'Article 51 de l'Accord, l'Observateur indépendant n'a cessé de souligner l'importance de la participation de la société civile, et notamment les femmes et les jeunes, à sa mise en œuvre. Il a proposé l'établissement d'un dialogue entre le CSA et les représentants de la société civile.³⁰ Le Conseil de sécurité des Nations unies a également insisté sur la nécessité d'inclure les femmes dans le processus de mise en œuvre. Ni les Parties maliennes, ni le CSA n'ont sérieusement pris en compte ces appels. **L'absence d'acteurs extérieurs aux trois Parties signataires, combinée à l'absence d'une stratégie de communication pour promouvoir l'Accord, ainsi que l'absence de résultats significatifs, ont contribué à accentuer la méfiance de la population vis-à-vis du processus.**

➤ *EXISTENCE D'UNE ECONOMIE LIEE A L'ACCORD*

La durée trop longue de la mise en œuvre a aussi accentué le sentiment, notamment auprès des populations et de la communauté internationale, que l'Accord – au lieu de hâter la marche vers la paix et la stabilité – a abouti dans les faits à mettre en place une économie liée à l'Accord, c'est-à-dire à créer des situations de profits personnels au bénéfice des acteurs du processus. La prise en charge à Bamako des représentants des Mouvements participant aux organes de mise en



œuvre a été, à la signature de l'Accord, considérée comme une nécessité pour le rétablissement de la confiance et de l'efficacité du processus. Après plus de quatre ans de mise en œuvre, cette situation est de plus en plus ressentie comme une charge, sans fin prévisible, imposée à l'Etat et aux contributions des partenaires internationaux. Plus généralement, les dépenses et les besoins du personnel de la MINUSMA et d'autres acteurs internationaux liés au conflit (y compris l'Observateur indépendant) constituent également un apport important à l'économie malienne. A ceci s'ajoute le fait que les bases de la MINUSMA au centre et au nord offrent des opportunités d'emplois pour les résidents, atténuant ainsi les griefs et soutenant l'économie locale dans les zones principalement sous contrôle des Mouvements. Ces incitations économiques soulèvent d'importantes questions sur la volonté politique des Parties et expliquent en partie la lenteur de la mise en œuvre.

➤ *ABSENCE D'HORIZON POUR LA TRANSFORMATION DES MOUVEMENTS EN ACTEURS POLITIQUES*

Bien que, périodiquement et individuellement, des membres de la CMA et de la Plateforme aient approché l'Observateur indépendant pour obtenir des informations sur les expériences de groupes rebelles ayant effectué le passage de mouvement militaire à parti politique, il n'existe jusqu'à présent aucune approche systématique ni d'effort perceptible sur cette question. Une dissolution des Mouvements armés par un processus de DDR efficace, accompagnée d'un renforcement des capacités de leurs représentants et leur mutation en acteurs à même de défendre les idées et griefs de leurs communautés par des moyens politiques, constituerait une perspective constructive à même de renforcer la confiance du public dans l'Accord. Cela pourrait aussi accélérer la coopération et la solidarité entre les régions, les Maliens pouvant constater que l'insatisfaction concernant la gouvernance et l'accès aux services n'est pas propre à un groupe ou à une région en particulier. L'appel lancé en septembre par le chef du HCUA à « tous les autres mouvements partageant les mêmes idéaux pour fusionner en un seul mouvement politique capable de prendre en charge les préoccupations des populations » est, peut-être, l'amorce positive attendue dans cette direction.

➤ *PERCEPTION DES LIGNES FLOUES ENTRE LES MOUVEMENTS SIGNATAIRES ET LES ACTEURS TERRORISTES*

L'Observateur indépendant rappelle les engagements pris par les Parties au Chapitre 11 de l'Accord (Articles 29 et 30), à lutter contre le terrorisme et ses multiples connexions que sont le crime organisé et le trafic de drogue. Dans ce cadre, il note les allégations persistantes, recueillies à Bamako et lors de ses multiples missions sur le terrain, faisant état des liens entre certaines Parties signataires de l'Accord et l'univers terroriste. On peut citer les prises de position officielle du Niger, victime d'actes terroristes, qui a ciblé le HCUA, mais également des publications analysant des liens commerciaux entre les Mouvements signataires, tant de la CMA que de la Plateforme, et les groupes terroristes et les bandits.³¹ Le dernier rapport du groupe d'Experts du Comité de sanctions des Nations unies revient aussi largement sur ces liens entre les Mouvements signataires et les groupes terroristes.³²



RECOMMANDATIONS

A. Evaluation des recommandations depuis 2018

Conformément au mandat que lui fixe l'Article 63 de l'Accord, l'Observateur indépendant a formulé, depuis janvier 2018, 49 recommandations dans ses cinq rapports. L'Observateur indépendant estime que quelques recommandations ont été effectivement prises en compte, dont trois (6%) mises en œuvre et huit (16%) partiellement exécutées.

Parmi les recommandations mises entièrement ou partiellement en œuvre figurent :

- ✓ La création en octobre 2019 de la Commission mixte Gouvernement-Partenaires (recommandations d'octobre 2018 et septembre 2019)
- ✓ La création en octobre 2019 de la Commission interministérielle de suivi de l'Accord (recommandations d'octobre 2018, avril et septembre 2019)
- ✓ L'effort en septembre 2019 de tenir le CSA hors de Bamako et le début d'une réflexion sur les méthodes de travail du CSA (recommandation d'octobre 2018)
- ✓ La réflexion sur la mise en place d'un observatoire des femmes (recommandations en faveur de la mise en place d'un forum de rencontres régulières avec la société civile de mai et octobre 2018)

En revanche, certaines recommandations, surtout celles qui pourraient renforcer le soutien public à l'Accord, n'ont pas jusqu'à présent été mises en œuvre. Parmi elles figurent les recommandations que :

- Les signataires fassent une campagne coordonnée de communication et de conscientisation en faveur de l'Accord (recommandation de mai 2018, septembre 2019)
- Avec l'appui de la Médiation, la question de la présence de l'Etat et des services publics à Kidal soit rapidement résolue (recommandation d'avril, septembre 2019)
- La Médiation s'organise pour revivifier son rôle conformément aux Articles 52 et 60 (recommandation d'octobre 2018)
- Le redéploiement des éléments intégrés aux forces de défense et sécurité ait lieu dans les meilleurs délais (recommandation de septembre 2019)
- Les Mouvements participent pleinement aux mécanismes de gestion du FDD (recommandation de septembre 2019)

L'Observateur indépendant a proposé la mise en place d'un mécanisme permettant aux Parties maliennes ou internationales d'examiner systématiquement ses recommandations. Dans cet ordre d'idées, le Président du CSA a proposé en juillet que les sous-comités thématiques se chargent d'étudier les recommandations et de faire rapport régulièrement à la plénière du CSA.



A ce jour, ceci n'a pas eu lieu. Les Parties ont aussi exprimé leur volonté d'appliquer les recommandations et souhaité des rencontres régulières avec l'Observateur indépendant afin de préciser leurs modalités de mise en œuvre. Une première réunion d'échanges a été ainsi organisée en août, sous l'égide du Ministre de la Cohésion sociale, et lors duquel les Parties ont indiqué leur intention de se concentrer sur les recommandations visant à améliorer la mise en œuvre de l'Accord. L'Observateur indépendant n'a pas connaissance d'un suivi de cette initiative.

B. Recommandations spécifiques pour 2020

Les recommandations suivantes découlent des conclusions de l'Observateur indépendant, tirées de ses observations depuis 2018. Elles essaient de définir, de manière concise, une série d'actions concrètes, conduites par des acteurs spécifiques, qui placerait la mise en œuvre sur des bases plus saines. L'Observateur indépendant estime que toutes ces recommandations sont réalistes et peuvent être d'application dans un délai maximum d'un an. Pour la majorité d'entre elles, les délais pourraient être beaucoup plus courts, entre trois et six mois. Certaines sont assorties de délais spécifiques afin d'indiquer au public qu'il y a d'importantes actions susceptibles d'être prises dans le court à moyen terme. En général, ces recommandations visent des objectifs plus vastes que ceux fixés aux Parties par la Résolution 2480 (juin 2018) ou ceux convenus dans la Feuille de route de juillet 2019.

❖ AMELIORER L'APPROCHE GENERALE DE LA MISE EN ŒUVRE

1. Le Gouvernement rend les nouvelles structures de mise en œuvre pleinement opérationnelles et les dotent de plus d'autorité que les précédentes. Leur efficacité devrait être jugée en fonction des améliorations apportées au processus de mise en œuvre.
2. Le CSA observe plus strictement ses missions définies à l'Article 60. Il consacre une session spécifique à la redéfinition de ses méthodes de travail.
3. La Médiation joue plus efficacement son rôle politique en conformité avec les Articles 52 et 53.
4. Le Président du CSA et les membres de la Médiation rencontrent, de manière régulière, le Premier Ministre, et en tant que de besoin le Président de la République, pour faire le point sur la mise en œuvre de l'Accord ainsi que traiter des questions cruciales pendantes. Il est important que les résultats de ces discussions soient communiqués au public.

❖ LE PUBLIC MALIEN S'APPROPRIE L'ACCORD ET LES PARTIES MALIENNES RENFORCENT LEUR COMMUNICATION PUBLIQUE EN FAVEUR DE CELUI-CI

5. Le Gouvernement et les leaders des Mouvements organisent, au plus tard fin février 2020, des actions publiques communes, à Bamako et dans les capitales régionales, pour réaffirmer leur engagement à l'égard de la mise en œuvre de l'Accord. Ces actions devraient faire partie d'une stratégie de communication et d'appropriation par les populations des objectifs



essentiels de l'Accord. Une des conclusions du Dialogue Nationale Inclusif va aussi dans le même sens.

❖ *DEPLOYER ET OPERATIONALISER LES PREMIERES UNITES DE L'ARMEE RECONSTITUEE*

6. Au plus tard fin février 2020, le Gouvernement parachève le déploiement de 1340 ex-combattants des Mouvements. Pour cela, le Gouvernement doit sans délai : i) parachever la prise des textes nécessaires à l'intégration et l'attribution des grades et autres avantages ; ii) prendre les mesures nécessaires pour la mise en application du plan de déploiement convenu lors de la CTS du 28 novembre, y compris le déploiement des ex-combattants au nord.

7. Au plus tard en avril 2020, le Gouvernement et les Mouvements s'accordent sur la forme, les besoins et le volume des forces de défense et de sécurité reconstituées, de manière à faciliter le processus du DDR global. Cet accord devrait être rendu public.

❖ *PROCEDER A DES ACTIONS DE DECENTRALISATION CONCRETES ET IMMEDIATES*

8. Le Gouvernement, sans attendre la révision de la Constitution, présente, au plus tard en juin 2020, des mesures concrètes et un calendrier détaillé concernant la décentralisation.

En particulier et de manière spécifique, le Gouvernement prend des mesures exceptionnelles pour le recrutement, la formation et le renforcement des capacités des personnels locaux dans les régions du nord afin de palier la carence des services publics, surtout dans les domaines critiques tels que l'éducation, l'hydraulique ou la santé.

Deuxièmement, le Gouvernement procède au transfert des services déconcentrés de l'Etat auprès des Collectivités territoriales, en particulier des Autorités intérimaires.

❖ *INTEGRER LA SOCIETE CIVILE AUX MECANISMES DE MISE EN OEUVRE*

9. Le CSA trouve sans délai une solution définitive à cette question, sur laquelle le Conseil de sécurité et les recommandations de l'Observateur indépendant sont sans cesse revenus. Des partenaires internationales ont manifesté leur disponibilité pour prendre en charge financièrement un nombre d'acteurs de la société civile, notamment les femmes, en vue de leur participation aux mécanismes de mise en œuvre.

❖ *ENTREPRENDRE DES ACTIONS DE COURT TERME POUR SOUTENIR LE DEVELOPPEMENT AU NORD*

10. Avant avril 2020, le Gouvernement rend le FDD opérationnel en parachevant la mise en place et le fonctionnement des mécanismes inclusifs et en clarifiant le mode d'abondement de ce fonds par ses propres ressources et par des financements extérieurs.



11. Avant avril 2020, la Médiation organise une rencontre entre les responsables du Gouvernement et des Mouvements afin de régler définitivement la question du retour des services gouvernementaux et la présence de l'Etat à Kidal.

❖ *REVIGORER LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA JUSTICE, LA RECONCILIATION
ET LES ACTIONS HUMANITAIRES*

13. Avant juillet 2020, le Gouvernement et les Mouvements, avec l'appui des partenaires au développement et de la MINUSMA, assurent le retour de l'administration judiciaire à Kidal en garantissant la protection de ses acteurs par les éléments de l'armée reconstituée qui seront redéployés dans cette région. En même temps, le Gouvernement accélère la revalorisation et l'encadrement des *cadis* dans l'administration de la justice.

14. Le CSA organise une session extraordinaire, à laquelle participeront les plus hauts responsables des Parties signataires et les acteurs définis à l'Article 51, dédiée exclusivement au Titre V de l'Accord, y compris les questions de justice et d'action humanitaire.

15. Le Gouvernement saisit l'étape de la prise des textes d'application de la Loi d'entente nationale pour apporter des clarifications sur le principe de non-amnistie pour les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et violations graves des droits de l'homme.



NOTES

¹ Basée à Washington, D.C.

² Basée au Brésil.

³ L'Observateur indépendant tient à rappeler l'Article 50 de l'Accord : "les parties reconnaissent que la première garantie de l'aboutissement de l'Accord réside dans leur sincérité, leur bonne foi et leur engagement à assumer le contenu de l'Accord et à œuvrer à la mise en œuvre de l'ensemble de ses dispositions dans l'intérêt de la réconciliation de leur pays, ainsi que de la paix, de la sécurité, et de la stabilité au Mali et dans la région dans son ensemble."

⁴ Afin de mieux mesurer et refléter la progression de la mise en œuvre de l'Accord, le nombre d'indicateurs sera dans certains cas modifié ou leur contenu légèrement redéfini. Ainsi en sera-t-il, par exemple, de plusieurs points d'engagement dont l'évaluation en 2018 a porté davantage sur les aspects de mise en place, plutôt que de l'opérationnalisation, des mécanismes.

⁵ Notamment à Talataye (le 3 juillet), Lerneb (le 19 juillet), et Inchananene (le 21 décembre 2019).

⁶ Ceci était aussitôt suivi de la signature d'un accord politique de gouvernance entre le nouvel exécutif et une partie de l'opposition.

⁷ Le Plan de réponse humanitaire (janvier-décembre 2019) fait état de 600 personnes tuées dans les six premiers mois (le 31 juillet). Les données d'OCHA disponibles en décembre 2019 font état de 1,629 civils tués depuis le début de l'année (informations Cluster Protection)

⁸ Voir., e.g.,

(i) www.un.org/press/fr/2019/cs13756.doc.html

(ii) www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/mali/centre-du-mali-enrayer-le-nettoyage-ethnique

(iii) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24418&LangID=Enews.un.org/en/story/2019/03/1035661; www.lefigaro.fr/international/2019/03/25/01003-20190325ARTFIG00095-au-centre-du-mali-les-violences-contre-les-peuls-tournent-a-l-epuration-ethnique.php

(iv) www.lefigaro.fr/international/2019/03/25/01003-20190325ARTFIG00095-au-centre-du-mali-les-violences-contre-les-peuls-tournent-a-l-epuration-ethnique.php

(v) www.lemonde.fr/afrique/article/2019/04/14/au-mali-le-monstre-du-terrorisme-ethnique-a-ote-plus-de-vies-que-le-djihadisme_5450086_3212.html

⁹ Rapports finaux du Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali et reconduit par les résolutions 2432 (2018), (août 2018, août 2019).

¹⁰ Voir, <https://news.un.org/fr/story/2019/12/1057751>

¹¹ Lettre du 17 septembre 2018 du Premier Ministre précisant le mandat du Ministère de la Cohésion sociale, de la Réconciliation et de la Paix et affirmant que ce dernier détient l'autorité sur les structures et moyens dédiés à l'Accord.

¹² Décret No. 2019-0810 du 9 octobre 2019 portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la Commission interministérielle de la coordination des actions de mise en œuvre de l'Accord ; Décret 2019-0811 du 9 octobre 2019 portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la Commission mixte Gouvernement-Partenaires au développement pour la coordination de la mise en œuvre de l'Accord.

¹³ Parmi les efforts précédents, on pourrait citer l'établissement du bureau du Haut représentant du Président de la République pour la mise en œuvre de l'Accord et le mandat confié au Ministère de la Cohésion sociale par la lettre du Premier Ministre mentionnée ci-haut.

¹⁴ Pour une meilleure compréhension des éléments statistiques dans ce rapport, il convient de retenir que plusieurs engagements ont été évalués en 2018 sur la base de l'accomplissement des étapes préliminaires telles que la prise de textes ou la mise en place des mécanismes. Ces engagements se trouvent en 2019 à leur phase d'opérationnalisation. De même, l'accomplissement de certains engagements peut être réversible. Ceci pourrait expliquer la variation ou la régression des chiffres.

¹⁵ Cela étant, plusieurs engagements classifiés au stade « intermédiaires » en 2018 sont passés à la catégorie « presque achevés » en 2019 (d'autres, en revanche, ont été déclassés au stade « minimum »).

¹⁶ Feuille de route des actions prioritaires dans la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issue du processus d'Alger, d'ici la fin 2019 (12 juillet 2019).

¹⁷ Les stipulations de la Résolution 2480 sont : (1) réforme constitutionnelle ; (2) relecture de la loi portant Code des collectivités territoriales ; (3) transfert des services déconcentrés de l'Etat ; (4) transfert de 30 pour cent des ressources de l'Etat au nord ; (5) adoption de la loi portant création d'une police territoriale ; (6) conception des



forces de défense et de sécurité reconstituées et reformées ; (7) formation d'au moins 3 000 membres des Mouvements armés ; (8) plan global de redéploiement des forces reconstituées ; (9) réforme du secteur de sécurité ; (10) création de la Zone de développement des régions du nord ; (11) opérationnalisation du FDD et des mécanismes de gestion inclusifs appuyés sur un projet pilote conçu conjointement par les Parties et la société civile ; et (12) pleine et entière participation des femmes dans les mécanismes établis.

¹⁸ Voir, rapport de l'Observateur indépendant (avril 2019).

¹⁹ Le bilan d'exécution de ce plan par le Gouvernement a été plusieurs fois réclamée par le sous-comité couvrant le Titre V (et aussi recommandée par l'Observateur indépendant dans son rapport d'avril 2019). Devant cette inaction, à la connaissance de l'Observateur indépendant, ni la plénière du CSA ni la Médiation ni d'autres Partenaires techniques ne sont intervenus pour soutenir une priorisation des questions judiciaires et ce, malgré l'important appui fourni par les partenaires internationaux à la réforme de la justice.

²⁰ La présence des magistrats au nord est actuellement ainsi : Niafouké (1) ; Gourma-Rharous (1) ; Tombouctou (4) ; Dire et Goundam (0) ; région de Gao (7) ; régions de Kidal, Taoudéni et Ménaka (0).

²¹ En novembre 2019, 340 088 personnes étaient identifiées comme déplacées ou réfugiés, 276 000 enfants privés d'éducation et 1 051 écoles fermées. Rapport de la Commission mouvement des populations (19 décembre 2019 et Rapport d'OCHA (6 décembre 2019).

²² Voir, rapport de l'Observateur indépendant (septembre 2019).

²³ *Idem*.

²⁴ De plus, l'absence de mise en œuvre de certains engagements politiques empêchent la réalisation de d'autres dispositions centrales de l'Accord. Ainsi en est-il de l'absence des Présidents des Assemblées régionales (pour lesquels aucune élection n'est prévue), qui devraient être les leaders de la Zone de développement.

²⁵ Dans le cadre de la mise en application de la stratégie de la RSS, en plus du décret portant création, organisation et modalités de fonctionnement des Comités consultatifs de sécurité, plusieurs autres décrets ont été émis dont : l'Ordonnance n°2019-001/P-RM portant création de l'armée de terre; l'Ordonnance n°2019-002/P-RM portant création de l'armée de l'air; l'Ordonnance n°2019-008/P-RM portant création de la gendarmerie ; et l'Ordonnance n°2019-003/P-RM portant création de la protection civile.

²⁶ Les chiffres ont progressé de la manière suivante : 32 902 (citation du rapport de l'Observateur indépendant du février 2019) ; 63 000 (*idem*, avril 2019) ; 74 000 (*idem*, septembre 2019).

²⁷ Voir, note 26.

²⁸ Lors des entretiens avec diverses personnes à Tombouctou, Kidal et Bamako, il s'est avéré qu'en général les Mouvements n'encadrent plus socialement leurs combattants.

²⁹ Voir, rapport de l'Observateur indépendant (février 2019).

³⁰ La mise en place d'un observatoire des femmes, conduite par la MINUSMA, pourrait contribuer à trouver une solution à cette préoccupation. Fin 2019, cet observatoire n'est pas encore opérationnel.

³¹ Voir, e.g., *Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma*, Institut d'études de stratégie (ISS) (décembre 2019).

³² Rapport final du Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali et reconduit par la résolution 2432 (2018), (août 2019).



ANNEXE – REMERCIEMENTS AUX INTERLOCUTEURS

L'Observateur indépendant souhaite remercier tous les interlocuteurs nationaux et internationaux pour leur disponibilité et soutien. La liste ci-après, évidemment non exhaustive, reprend par catégorie des acteurs dont l'apport multiforme a été essentiel à la réalisation des rapports de l'Observateur indépendant.

I. Parties maliennes

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

- Ambassade du Mali aux Etats Unis
- Autorités intérimaires (Gao, Kidal, Ménaka, Taoudéni, Tombouctou)
- Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR)
- Conseillers spéciaux auprès des Gouverneurs
- Direction générale des collectivités territoriales
- Direction nationale de l'aménagement du territoire
- Etat-Major des Forces armées maliennes
- Gouverneurs (Gao, Kidal, Ménaka, Taoudéni, Tombouctou)
- 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 des Affaires étrangères et de la coopération internationale
- Ministère de la Cohésion sociale, de la paix et de la réconciliation nationale
- Ministère de la Défense et des anciens combattants
- Ministère de la Sécurité et de la protection civile
- Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation
- Ministère de l'Aménagement du territoire et de la population
- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Économie et des finances
- Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration Africaine
- Mission permanente de la République Mali auprès de l'organisation des Nations Unies
- Premier Ministre

b. Les Mouvements signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali

- Coalition du peuple pour l'Azawad (CPA)
- Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA)
- Coordination des mouvements et Front patriotique de résistance II (CMFPR-II)
- Plateforme des mouvements signataires de la déclaration d'Alger du 14 juin 2014



II. Organes et mécanismes prévus par l'Accord

- Comité de suivi de l'Accord (CSA) et ses sous-comités thématiques
- Médiation
- Commission d'enquête internationale au Mali (CEIM)
- Commission integration (CI)
- Commission nationale sur la réforme du secteur de la sécurité (CN-RSS)
- Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion (CN-DDR)
- Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place conformément à la résolution 2374 (2017) et 2432 (2018), concernant le Mali et son Groupe d'experts
- Commission technique de sécurité (CTS)
- Mécanisme opérationnel de coordination (MOC)

III. Communauté internationale

a. Représentations diplomatiques

- Ambassade d'Algérie au Mali
- Ambassade d'Allemagne au Mali
- Ambassade de Belgique au Mali
- Ambassade du Burkina Faso au Mali
- Ambassade du Canada au Mali
- Ambassade de Chine au Mali
- Ambassade du Danemark au Mali
- Ambassade des Etats Unis d'Amérique au Mali
- Ambassade de France au Mali
- Ambassade du Luxembourg au Mali
- Ambassade de Mauritanie au Mali
- Ambassade du Nigeria au Mali
- Ambassade du Niger au Mali
- Ambassade du Norvège au Mali
- Ambassade des Pays-Bas au Mali
- Ambassade du Royaume Uni au Mali
- Ambassade de Russie au Mali
- Ambassade de Suède au Mali
- Ambassade de Suisse au Mali

b. Institutions des pays impliqués au Mali

- Affaires mondiales Canada
- Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID)
- Département d'Etat des Etats-Unis
- Die Bundesregierung



- Mission permanente du Canada de l'organisation des Nations Unies
- Mission permanente du Royaume de Suède auprès de l'organisation des Nations Unies
- Mission permanente 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
- Ministère des Affaires étrangères (Royaume-Uni)
- Ministère des Affaires étrangères (République française)
- Ministère des Affaires étrangères (Royaume du Danemark)
- Ministère des Affaires étrangères (République d'Allemagne)
- Premier Ministre du Niger
- Président du Niger

c. Représentations des organisations internationales

- Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO)
- Délégation de l'Union Européenne au Mali
- EUCAP Sahel-Mali
- Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel
- Les Nations Unies :
 - Assistant du Secrétaire-General à la consolidation de la paix
 - Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA)
 - Fondation des Nations unies
 - Département pour les opérations de maintien de la paix (DPKO)
 - Département pour les affaires politiques (DPA)
 - Sous-secrétaire général au maintien de la paix
- MINUSMA :
 - Bureaux régionaux de la MINUSMA
 - Commandant de la Force
 - Commandant adjoint de la Force
 - Département des affaires civiles
 - Département des affaires politiques
 - Département démobilisation, désarmement et réinsertion / réforme du secteur de la sécurité (DDR/SSR)
 - Départements des droits de l'homme
 - Département de genre
 - MOVCON
 - Représentant spécial du Secrétaire-General
 - Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire-General
 - Section de la Médiation
 - Section de Stabilisation et Relèvement
- Représentant spécial de l'UE pour le Sahel (RSUE)

IV. Partis et dirigeants politiques



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

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)
- Institut d'études de sécurité (ISS)
- Les médias
- Réseau national de la jeunesse du Mali (RENAJEM)
- Tabital Pulaaku Mali
- Union des jeunes de l'Azawad

VI. Autres acteurs

- Amnesty International – Mali
- Opération Barkhane
- Centre culturel Toumasta
- Centre pour la dialogue humanitaire (HD)
- Centre for Strategic and International Studies (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)
 - International Crisis Group (ICG)
 - Maison du droit
 - Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
 - Promediation