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

16 septembre 2019

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 mai et août 2019.

Le *Centre Carter : 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, ancien président des Etats-Unis, et Rosalynn Carter, ancienne première dame, en partenariat avec l'Université de Emory, afin de promouvoir la paix et la santé dans le monde.*

PERSONNEL DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT

BAMAKO

CONSEILLERE SPECIALE

AMBASSADRICE (RET.) BISA WILLIAMS[1]

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 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 DE DEVELOPPEMENT

JANET SHIN

ASSOCIÉE PRINCIPALE DE PROGRAMME DE RESOLUTION DE CONFLITS

KATE KNAPP

ANALYSTE FINANCIER

RUBY JUDIT-KOCHENDERFER

ACRONYMES ET TERMINOLOGIE

ACRONYME	DEFINITION
CN-DDR	Commission Nationale - Désarmement, démobilisation et réinsertion
CMA	Coordination des mouvements de l'Azawad
CREMT	Cadre des ressources externes à moyen terme
CSA	Comité de suivi de l'Accord
CTS	Comité technique de sécurité
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
FAMa	Forces armées maliennes
FDD	Fonds de développement durable
FDS	Forces de défense et de sécurité maliennes
MAA	Mouvement arabe de l'Azawad
MIEC/Nord Mali	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
OCHA	Bureau de la coordination des actions humanitaires
PSIRC	Plan de sécurisation intégrée des régions du centre
PTF	Partenaires techniques et financiers
SHA	Secrétariat de l'harmonisation de l'aide

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 DE LA PERIODE ENTRE MAI ET AOUT 2019 1

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS THEMATIQUES 3

DDR 3

Leadership 5

Priorités 8

OBSERVATIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU TITRE IV DE L'ACCORD 9

Perspectives divergentes concernant le financement du développement au nord 9

Architecture institutionnelle 10

Plan d'urgence et de relèvement du nord 13

CONCLUSIONS 14

LISTE DES RECOMMANDATIONS 16

RESUME DE LA PERIODE ENTRE MAI ET AOUT 2019

Pour ce qui est de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015, la période entre mai et août 2019 a été marquée par quatre phénomènes. D'abord, la reprise de la violence entre les Parties maliennes, notamment à Talataye en mai et à Lerneb en juillet, a rompu l'accalmie entre signataires en place depuis septembre 2017.[2] Ensuite, l'incertitude concernant l'avenir de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la résolution attendue du Conseil de sécurité des Nations unies concernant l'avenir de celle-ci ont créé un climat d'attentisme. La Résolution 2480, adoptée par le Conseil de sécurité le 28 juin, prolonge le mandat de la MINUSMA pour un an mais fixe douze objectifs prioritaires à atteindre avant juin 2020. Puis, la démission du Gouvernement au mois d'avril, à la suite d'une crise socio-politique, a davantage ralenti l'application de l'Accord. Enfin, bien que les Parties maliennes aient accompli l'intégration d'un peu plus 1000 combattants des Mouvements, l'approche générale à la mise en œuvre continue d'être caractérisée par la prise de demi-mesures souvent confrontées à des blocages posés par chacune à tour de rôle, et l'absence générale d'une programmation réaliste. En effet, la volonté politique et l'attention des Parties maliennes continuent à s'effriter malgré les exhortations de la communauté internationale ainsi que les attentes des populations locales.

Ce rapport soulignera ainsi des blocages nouveaux ou persistants qui risquent de miner la mise en œuvre de la plus récente Feuille de route adoptée par les Parties maliennes le 12 juillet et l'atteinte des objectifs fixés par la Résolution 2480 (2019).

Actes posés dans la période entre mai et août 2019

- L'accès du processus du « Démobilisation, Désarmement et Réintégration (DDR)-Intégration accélérée » au stade de l'intégration de 1006 combattants des Mouvements marque l'amorce, plus de quatre ans après la signature de l'Accord, de la mise en place des forces de défense et de sécurité maliennes représentatives et reconstituées.

- L'adoption de deux textes importants : la Loi portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle de la Zone de développement des régions du nord et la Loi d'Entente nationale. Cette dernière confirme le principe de non-amnistie pour les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et les violations graves des droits de l'homme, mais offre une exonération des poursuites pénales engagées ou envisagées contre les personnes ayant commis des crimes ou délits liés à la crise de 2012. Elle institue également l'organisation d'une Journée du Pardon et d'une semaine de réconciliation nationale.[3]

- L'organisation par le Gouvernement de 17 formations dans différents domaines techniques pour le renforcement des capacités des Autorités intérimaires tant au niveau des régions que des cercles. La Feuille de route de juillet prévoie de renforcer d'ici décembre 2019 l'investissement dans les Autorités intérimaires, surtout concernant la mise en œuvre des programmes d'actions prioritaires, en lien avec le transfert récent des services déconcentrés.[4]

Défis et obstacles à la mise en œuvre

Sur le plan politico-institutionnel, après son lancement prometteur au début de 2019, la réforme constitutionnelle, dont le referendum avait été initialement annoncé pour juin 2019, s'est trouvé freiné par la crise socio-politique. Elle est maintenant placée dans le cadre général du Dialogue politique inclusif, afin de recueillir une plus grande adhésion dans la classe politique et la population malienne. Le 25 juin, le Président de la République a procédé à l'installation de trois personnalités chargées d'organiser le Dialogue, qui ne s'est pas tenu au moment de la publication du rapport. **La réforme constitutionnelle est donc en suspens et toujours à l'état de préparation.**

Concernant l'autorité de l'Etat et la décentralisation, les actes du 17 juillet à Kidal, y compris la profanation du drapeau malien, ont ajouté à la méfiance grandissante entre les Parties maliennes et ont constitué un nouveau revers pour le retour des services étatiques sociaux de base dans la ville.

S'agissant du secteur de défense et sécurité, la circulation sur les réseaux sociaux d'un enregistrement audio attribué au chef du Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et alliés (GATIA), le Général des FAMa El Hadj Ag Gamou, faisant état des préparatifs d'une éventuelle confrontation armée avec la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), ont à un moment donné sensiblement haussé les tensions entre les Mouvements.[5] A cet atmosphère s'est ajoutée la crise aigüe au sein du Mouvement arabe de l'Azawad-Plateforme (MAA-Plateforme), notamment sur la question de sa représentation au Comité de suivi (CSA) et dans la désignation de ses éléments devant participer au Mécanisme opérationnel conjoint (MOC) de Tombouctou pour le DDR accéléré.

Les retards dans le processus de DDR accéléré sont à déplorer au vu des besoins sécuritaires énormes, notamment au centre du pays, qui souffre des attaques terroristes, des atrocités à caractère inter- et intra-communautaires et de la criminalité ; ce contexte ne peut qu'influencer négativement la mise en œuvre de l'Accord. L'opération assimilée au DDR lancée en octobre 2018 dans le cadre du « Plan de sécurisation intégrée des régions du Centre » (PSIRC), du fait de n'avoir pas été conduite à temps et avec rigueur, a conduit à un certain nombre de conséquences dont notamment la prolifération des armes, compte tenu des critères fixés pour la participation au processus.[6] Par sa Résolution 2480, le Conseil de sécurité a élargi le mandat de la MINUSMA en vue d'appuyer le Gouvernement dans la stabilisation de la région centrale. **La nécessité pour la MINUSMA d'accroître ses effectifs au centre sans des ressources additionnelles pourrait à terme avoir un impact négatif sur son soutien à la mise en œuvre de l'Accord.**

Pour ce qui est des Titres IV (développement socio-économique et culturel) et Titre V (Réconciliation, justice et questions humanitaires), la loi créant la Zone de développement des régions du nord et celle d'Entente nationale constituent des avancées mais ne sont pas des fins en soi. La Zone de développement ne pourra être pleinement opérationnelle qu'avec la mise en place des Assemblées régionales et du Conseil Consultatif Interrégional destinés à diriger la Zone. De même, seule une réforme profonde de la justice peut constituer de manière efficiente un soubassement de l'application de la Loi d'Entente.

La communauté internationale poursuit ses pressions sur les Parties maliennes afin d'accélérer l'application de l'Accord. La réunion de haut niveau du Comité de suivi, tenue le 17 juin sous la présidence du Ministre des affaires étrangères de la République démocratique et populaire d'Algérie, avec la participation de son homologue de la République du Niger, a souligné la nécessité d'accélérer la mise en œuvre. Il a notamment soutenu la recommandation de l'Observateur indépendant de créer un cadre approprié de décisions. Ce mécanisme n'est pourtant pas créé à ce jour et ne figure pas parmi les priorités des Parties. La Résolution 2480 du Conseil de sécurité, ainsi que le rapport du 7 août du Comité des sanctions, reviennent sur la nécessité impérieuse d'accélérer la mise en œuvre avant le réexamen du prochain mandat de la MINUSMA en 2020.

Quant à la situation politique nationale, on peut noter des divergences persistantes au sein de la classe politique et de la société civile sur la nature et les objectifs du Dialogue politique inclusif, ainsi qu'un scepticisme grandissant des populations par rapport à la réforme constitutionnelle et parfois l'application même de l'Accord.

OBSERVATIONS ET RECOMMENDATIONS THEMATIQUES

➢ DDR

DDR Accéléré – Intégration des premiers éléments de l'armée reconstituée malgré les tactiques dilatoires des Parties

Depuis juin, 1006 combattants, dont une femme, ont été acheminés par la MINUSMA dans trois centres de formation gouvernementaux respectivement à Banancoro et Bapho, pour les sous-officiers et hommes de troupe, et de Koulikoro pour les officiers. Ces éléments viennent des unités du MOC de Gao et Tombouctou. Après un cycle de deux mois de formation assurée par l'Etat major des armées, ces éléments ont été intégrés et mis à la disposition des forces de défense et de sécurité pour être redéployés. Quoique tardive, cette réalisation représente la première preuve de l'armée malienne représentative et reconstituée prévu par l'Accord. En plus, fin août, environ 200 éléments de la CMA et de la Plateforme de l'unité du MOC de Kidal, qui ne participaient pas au DDR accéléré jusqu'alors, ont été transporté à Gao afin qu'ils soient aussi acheminés aux centres de formation.

Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier le grand retard mis dans le transfert des éléments provenant de Kidal vers les lieux de formation : par exemple, la Commission nationale de DDR (CN-DDR) a évoqué les déficits logistiques, tandis que la CMA a exprimé ses réticences quant à la sécurisation de Kidal une fois le contingent du MOC retiré. Une des conséquences de ce retard a été une grande frustration des éléments déjà en place à Banancoro, Bapho et Koulikoro depuis plus de deux mois, qui se sont sentis traités de manière inéquitable.

Aujourd'hui, les combattants récemment intégrés n'ont pas été redéployés. Pour rappel, la Feuille de route du 12 juillet prévoie la validation d'un plan de redéploiement en juillet 2019 et le début de celui-ci de manière progressive.

Dans l'ensemble, le DDR accéléré a été retardé par des tactiques dilatoires des Parties. Parmi celles-ci, par exemple, est l'histoire déclenchée en janvier 2019 des combattants initialement déclarés inaptes pour des raisons médicales par le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants. Après des mois de tractations, la majorité des « inaptes » ont été par la suite récupérés à compte-gouttes (environ 229 sur 375).

A cela est venu s'ajouter, dans la période couverte par ce rapport, la question de ceux à écarter du processus de DDR accélérée pour des raisons de violations présumées des droits de l'homme dans le passé. La MINUSMA en a identifié trois alors que le Gouvernement a avancé une liste de 28 personnes, celle-ci contestée par les Mouvements, notamment la CMA, qui y a vu une manœuvre pour écarter ses officiers. Bien que l'Observateur indépendant considère l'examen des antécédents relatifs aux droits de l'homme comme légitime, il ne pouvait que voir dans cette nouvelle objection, introduite par le Gouvernement alors que le processus de DDR accéléré a été entamé en novembre 2018 et que la liste des combattants éligibles est connue depuis janvier 2019, une manœuvre destinée à ralentir davantage le processus de DDR.

Ainsi, si le Gouvernement a ouvert la question des inaptes, ce qui a généré un blocage de plusieurs mois et contribué au climat de méfiance, la CMA en a de toute évidence tiré profit pour retarder tant que possible le processus. Parmi d'autres exemples de cette tactique de la CMA, on pourrait citer le débat qui a dominé le lancement du processus de DDR accéléré pendant lequel, après avoir donné son aval au sein du Comité technique de sécurité (CTS) sur des procédures concernant le stockage des armes des éléments du MOC de Kidal, la CMA est revenue sur cette entente en réclamant la rétention par ses éléments de leurs armes présentées comme personnelles ; le retrait inexpliqué de la CMA du CTS d'août ; les justifications variées pour retarder la date du transport de ses combattants du contingent du MOC de Kidal sur les lieux de formation. Ces actions mettent en évidence l'approche souvent réticente de la CMA en matière de DDR.

L'accumulation des blocages prolongés et des retards chroniques sur des questions spécifiques ont eu un impact négatif sur le climat de travail général. C'est-à-dire, l'ensemble des blocages est devenu un obstacle stratégique. **Pour éviter l'accumulation de blocages et atteindre des progrès plus consistants à l'avenir, il faudrait des actions stratégiques des décideurs au plus haut niveau. C'est le cas surtout pour le redéploiement sans délai des éléments récemment intégrés au service de la nation malienne.** Une telle action respecterait les engagements pris dans la Feuille de route de 12 juillet et l'Article 21 de l'Accord.

Aux raisons données plus haut pour expliquer le retard dans le processus du DDR accéléré on peut ajouter les causes majeures suivantes :

- L'imprévisibilité du budget ;

- Le sentiment général d'une volonté des certains éléments radicaux, de tous les camps, de dresser des obstacles au bon déroulement et à l'aboutissement rapide du processus de DDR accélérée, et donc de la mise en place de l'armée malienne reconstituée.

DDR Global - Incertitude persistante

S'agissant du DDR global, l'Observateur indépendant a noté la clôture de l'étape du recensement des combattants éligibles à l'intégration et au programme DDR. Le chiffre définitif de 63 000 combattants a été retenu par le Gouvernement et la MINUSMA.[7] Le président de la CN-DDR estime pourtant qu'un *screening* rigoureux pourrait ramener le nombre de combattants éligibles à 15 000 candidats aptes à l'intégration au sein des corps constitués de l'Etat, y compris au sein des forces armées et de sécurité, et 5 000 aptes à la réinsertion dans la vie civile par des programmes socio-économiques. Ajouté à tous les obstacles mentionnés plus haut, le fait d'avoir déjà enregistré autant de combattants, dont un grand nombre pourrait être finalement inéligibles, risque cependant de donner lieu aux tactiques du genre de celles qui ont ralenti le processus du DDR accéléré.[8]

RECOMMANDATIONS

AU GOUVERNEMENT :

1. *Que, dans le respect de la Feuille de route du 12 juillet, le Gouvernement prenne des mesures pour redéployer les premiers éléments de l'armée reconstituée dans les meilleurs délais.*

AU COMITE DE SUIVI, AU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES ET AU CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE DE L'UNION AFRICAINE :

2. *Voir ci-bas « Leadership. »*

➢ LEADERSHIP

Faiblesse de leadership et déclin continu de la confiance entre les Parties

Dans son rapport publié en février 2019, l'Observateur indépendant a placé parmi les plus grandes avancées de la mise en œuvre la cessation durable des conflits armés entre les Parties signataires. Ce n'est plus le cas. En mai 2019, les affrontements à Talataye, Cercle d'Ansongo, entre la CMA et le Mouvement pour le salut de l'Azawad-Daoussak (MSA-D) ont fait plus de 10 morts. Plus récemment, en dépit d'un accord négocié le 24 juillet sous l'égide du Ministre de la Cohésion Sociale, de la Paix et de la Réconciliation Nationale, le lendemain le Mouvement arabe de l'Azawad-Plateforme et le Mouvement arabe de l'Azawad-CMA se sont affrontées à Lerneb, près de la frontière mauritanienne, faisant huit morts et de nombreux blessés. Il a fallu l'intervention du Président de la Mauritanie pour imposer un arrêt des combats. Il est notable que, malgré le cessez-le-feu en place depuis 2017, la Plateforme et la CMA n'ont ni dénoncé publiquement ces actions ni tenu responsable leurs éléments. **Il y a donc lieu de se demander dans quelle mesure les chefs politiques des Mouvements contrôlent actuellement les hommes sur le terrain** ; c'est-à-dire, demander s'ils sont vraiment en mesure de mettre en œuvre la Feuille de route de juillet ou de répondre aux défis fixés par la Résolution 2480.

L'implosion de la Plateforme en deux regroupements fortement antagonistes s'accusant mutuellement (l'un d'être l'instrument du Gouvernement et l'autre d'être le suppôt des mouvements terroristes/jihadistes) aggrave l'effritement de la confiance entre les Parties et constitue aujourd'hui un obstacle majeur à la mise en œuvre. Cette situation perturbe même le fonctionnement du CSA, tel qu'on a pu le constater lors des sessions d'avril jusqu'à juillet. Elle a fait également que la désignation des Autorités intérimaires de trois cercles de la région de Taoudéni est en suspens depuis juillet 2018. L'Observateur indépendant a pris note des efforts actuellement déployés par la Médiation internationale afin de trouver une solution durable.

Les évènements survenus à Kidal le 17 juillet, une atteinte au drapeau du Mali et aux bâtiments publics, constituent une violation de l'esprit de l'Accord, tel qu'exprimé à l'Article 1. Pour l'Observateur indépendant, **ces manifestations conduisent à s'interroger sur le discours des responsables de la CMA qui, dans toutes les instances de mise en œuvre de l'Accord, clament leur disponibilité au retour de l'administration étatique à Kidal.** L'absence de collaboration entre la CMA et le Gouvernement afin d'identifier et/ou poursuivre les responsables de ces actions est aussi notable.

En effet, les manifestations à Kidal sont aussi la démonstration continue de la faiblesse de la confiance entre les Parties plus de quatre ans après la signature de l'Accord. Les évènements du 17 juillet sont de nature à renforcer le discours de ceux qui, du côté gouvernemental, proclament que le contexte sécuritaire ne se prête pas au retour de l'administration dans cette zone. Ils pourraient également consolider une certaine opinion publique qui pense que les résidents de Kidal n'acceptent pas l'autorité de l'Etat malien.

Depuis que le Ministère de la Cohésion Sociale, de la Paix et de la Réconciliation Nationale a été chargé de coordonner l'action gouvernementale, l'Observateur indépendant a constaté ses efforts pour renforcer la concertation entre les Parties et la prise de décisions consensuelles. **Cependant, l'absence continue d'un leadership fort et structuré du Gouvernement dans la conduite de la mise en œuvre de l'Accord continue de présenter un obstacle.** Comme s'en inquiétait déjà l'Observateur indépendant dans ses rapports précédents, malgré son mandat le **Ministère de la Cohésion Sociale n'est de toute évidence pas doté de moyens et pouvoirs suffisants pour coordonner pleinement les actions du Gouvernement concernant la mise en œuvre.** On en est arrivé à constater que les ministères techniques ont la tendance à considérer le processus de mise en œuvre de l'Accord comme un exercice administratif relevant exclusivement du Ministère de la Cohésion Sociale. **Ces ministères techniques se déchargent pratiquement de toute responsabilité et renvoient à celui-ci, qui est pourtant chargé de coordonner l'action gouvernementale et non pas de s'en occuper toute seule.** Dans le même sens, on observe de plus en plus l'absence des plus hauts responsables des ministères techniques concernés dans les rencontres où se discutent des questions cruciales à la mise en œuvre. De même que ces ministères associent peu les représentants des services du Ministère de la Cohésion Sociale aux travaux touchant aux matières liées à l'Accord. Enfin, les responsables des Sous-comités du CSA se plaignent souvent des absences répétées des représentants du Gouvernement aux réunions.

Le 22 août, à leur demande, les Parties maliennes ont tenu une séance de travail, sous l'égide du Ministre de la Cohésion Social, de la Paix et de la Réconciliation Nationale, avec l'Observateur indépendant afin d'examiner en détail l'ensemble des recommandations de celui-ci depuis le début de son mandat en janvier 2018. Il s'agissait d'une première réunion de ce genre et les Parties maliennes ont décidé d'identifier plusieurs tâches importantes pouvant être accomplies à court terme pour réaffirmer leur engagement vis-à-vis de l'Accord. Cette initiative était encourageante et, si les engagements sont réalisés, pourrait aider à surmonter des obstacles persistants à la mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS

A LA CMA :

3. *Qu'au-delà du communiqué de condamnation des actes survenus à Kidal le 17 juillet, la CMA, en collaboration avec le Gouvernement, contribue à la recherche des responsables pour que, si nécessaire, ils soient présentés devant la justice.*

AUX PARTIES MALIENNES :

4. *Que les Parties maliennes fassent une campagne coordonnée de communication et de conscientisation tant sur l'appropriation de l'Accord qu'en ce qui concerne l'unité et la souveraineté du Mali.*

5. *Que soit diligentée la mise en œuvre de la recommandation du CSA de haut niveau de juin que :*

   « Un cadre décisionnel plus efficace soit créé, grâce auquel les questions d'importance non résolues doivent être portées directement devant le Président de la République pour décision finale. »

6. *Qu'ainsi que le recommande le CSA de haut niveau de juin, le Gouvernement et la CMA conviennent sans délai et rendent public des mesures et dispositions nécessaires pour le retour progressif de l'administration à Kidal, y compris les services sociaux de base, et la présence effective des symboles de l'Etat dans les lieux publics.*

AU COMITE DE SUIVI, AU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, ET AU CONSEIL DE PAIX ET DE SECURTITE DE L'UNION AFRICAINE :

7. *Que Comité de suivi, le Conseil de sécurité et son Comité des sanctions et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine reconnaissent que l'absence de leadership constitue un des obstacles persistants à l'application de l'Accord et, en conséquence, envisagent des mesures incitatives vis-à-vis des dirigeants en vue d'une implication plus résolue et constructive dans la mise en œuvre.*

   Concernant le DDR spécifiquement : que, compte tenu de la stratégie d'actes dilatoires observées tout au long du processus de DDR accéléré, le Comité de Suivi, le Conseil de Sécurité des Nations unies et le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine étudient le rôle des dirigeants des Parties maliennes dans le processus de DDR et envisagent des sanctions à l'encontre des décideurs dans le cas où ces tactiques continuent.

➢ PRIORITES

Choix des objectifs limités

A ce stade de mise en œuvre de l'Accord, l'Observateur indépendant constate une approche, tant des Parties maliennes que de la communauté internationale, qui vise essentiellement des étapes intermédiaires majeures et non les points d'aboutissement de la mise en œuvre. La Résolution 2480 du Conseil de sécurité exhorte les Parties maliennes à adopter sans délai une Feuille de route révisée assortie d'un calendrier clair, réaliste et contraignant portant sur un nombre restreint de priorités. Au paragraphe quatre, le Conseil fixe des mesures prioritaires axées sur 12 engagements qu'il voudrait voir les Parties réaliser avant juin 2020.[9] Les Parties maliennes ont en effet adopté le 12 juillet 2019 la « Feuille de route révisée des actions prioritaires dans la mise en œuvre de l'Accord de paix et de réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, d'ici à la fin de 2019 », entérinée au CSA le 15 juillet 2019. Les engagements pris par les Parties s'alignent globalement sur les objectifs fixés par la Résolution, à l'exception notoire de l'implication significative des femmes, considération soulignée par le Conseil de sécurité et pourtant absente de la Feuille de route.[10]

Par exemple, la réforme constitutionnelle mise en évidence au paragraphe quatre de la Résolution 2480 n'est pas une fin en soi mais plutôt une étape essentielle vers la décentralisation, qui devrait permettre aux populations de gérer leurs propres affaires. De même, la création de la Zone de développement et la mise en œuvre d'un projet pilote préconisée à la Résolution ne signifierait pas le fonctionnement complet de la Zone. Le parachèvement des travaux de la Commission législative sur le rôle des autorités traditionnelles dans l'administration de la justice (Feuille de route, engagement no. 19) ne constituerait qu'un élément de la réforme de la justice prévu par Titre V.

En bref, **la réalisation des objectifs énoncés dans ces deux documents n'équivaut pas la mise en œuvre intégrale de l'Accord** tel que convenu par les Parties à l'Article 50 et souligné par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 2423 (2018). Compte tenu de la tendance à l'enlisement de la mise en œuvre et de la méfiance croissante vis-à-vis de l'Accord, le choix d'objectifs limités risque à terme d'hypothéquer les perspectives d'une paix durable.

Cette observation s'avère d'autant manifeste qu'environ la moitié des engagements de la Feuille de route de juillet concernent la réalisation des préalables, tels que la révision ou l'adoption des textes législatifs et constitutionnels, des concertations sur des modalités conceptuelles ou la mise au point des plans d'action. En effet, la plupart des obstacles ayant entravé la mise en œuvre de la Feuille de route précédente de mars 2018, dont seulement quatre des 21 engagements ont été mis en œuvre dans les délais prévus, sont loin d'être entièrement levés, notamment l'absence continue de dispositions budgétaires et financières nécessaires à la mise en œuvre des engagements.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU TITRE IV DE L'ACCORD

Cette section se focalise sur l'ensemble de considérations et d'obstacles à la mise en œuvre du Titre IV de l'Accord depuis sa signature. Elle n'est pas spécifique à la période entre avril et août 2019.

Selon l'Article 35, le Titre IV de l'Accord, à savoir le développement socio-économique et culturel, a comme objectif de hisser les régions du nord au même niveau que le reste du pays en termes d'indicateurs de développement. Le noyau de ce volet est l'opérationnalisation d'une nouvelle architecture de développement pour le nord du Mali, c'est-à-dire d'une Zone de développement (Article 33) assortie d'une Stratégie spécifique de développement adaptée aux besoins identifiés (Article 34), les deux sous la coordination des nouvelles Assemblées régionales et le Conseil Consultatif Interrégional (Article 33). De plus, à l'Article 38 et l'Annexe 3, les Parties maliennes se sont engagées à entreprendre des mesures urgentes de développement, et à moyen et à long terme.

Afin de procéder à l'identification des besoins en matière de relèvement rapide, de réduction de la pauvreté et de développement, ainsi que le financement de la Stratégie spécifique de développement, l'Accord a prévu deux actions préalables : une Mission d'évaluation conjointe au Nord du Mali (MIEC/Nord Mali) devant être menée au plus tard trois mois après la signature de l'Accord, et une Conférence d'appel de fonds destinée à recueillir les contributions des partenaires et à instituer un Fond pour le développement durable (FDD) pour servir d'outil de financement de la Stratégie spécifique.

Bien que ces deux préalables effectivement ont eu lieu, **l'Observateur indépendant constate que les engagements au cœur de Titre IV ont à peine commencé ou ne sont pas pleinement opérationnels.** Ainsi, la Zone de développement, qui devait intervenir en 2015 selon les termes de l'Accord, a été créé en juin 2019. De même, la Stratégie spécifique de développement n'est pas opérationnelle à ce jour, faute d'entente entre les Parties sur les organes de pilotage et de gestion du FDD. Le résultat en est que les populations maliennes continuent de se plaindre de l'absence de dividendes économiques de l'Accord.

Parmi les obstacles principaux à la mise en œuvre du Titre IV sont :

➢ PERSPECTIVES DIVERGENTES CONCERNANT LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT AU NORD

Désillusion de la population et mésentente des Parties

La Conference d'appel de fonds tenue à Paris en 2015 a débouché sur des annonces de contributions des partenaires internationaux de l'ordre de 2 120 milliards de FCFA (3.6 milliards de dollars) pour la période 2015-2017 dont un montant de 397 milliards de FCFA (672 millions de dollars) spécifiquement pour les régions du nord. Le Gouvernement a annoncé une contribution au volet économique de 300 milliards de FCFA (508 millions de dollars) sur le période de 2015-2018.

Comme l'a affirmé le Gouvernement à la session du CSA de juillet 2019 et ainsi que l'attestent plusieurs analyses, les engagements des partenaires ne constituaient pas des annonces supplémentaires, mais plutôt une agrégation de l'aide générale des Partenaires techniques financiers (PTFs) sur des projets majoritairement déjà engagés. La réalité aujourd'hui est caractérisée par une perception générale auprès des populations du nord d'un manque de projets de développement nouveaux, tangibles et d'envergure depuis la signature de l'Accord.

De manière générale, les partenaires internationaux ont tenu leurs engagements financiers. Une note du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, publiée en octobre 2018, fait déjà état d'une estimation des décaissements effectués, et des prévisions de décaissements, à la hauteur de 74 pour cent sur la période 2015-2018.[11] D'après les rapports annuels de 2015 à 2017 du Cadre des ressources externes à moyen terme (CREMT) du Secrétariat de l'harmonisation de l'aide (SHA) du Ministère de l'Economie et des Finances, les décaissements des annonces de la Conférence de Paris ont été effectués et s'élèvent à 2 086 milliards de FCFA (3.53 milliards de dollars), soit 99 pour cent des fonds engagés en 2015.[12] Dans son rapport de décembre 2018 au Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations unies estimait que le taux de décaissement des annonces de Paris devait s'élever à 90% à l'échéance de 2018.[13]

Le différend principal entre les Parties maliennes se concentre sur l'utilisation des 397 milliards de FCFA (672 millions de dollars) spécifiquement destinés aux régions du nord. Il est ressorti des entretiens de l'Observateur indépendant des questionnements sur le montant réel dépensé pour le bénéfice des populations du nord. Comme aucun mécanisme n'a permis le suivi du fléchage géographique des budgets concernés, **il a été impossible pour l'Observateur indépendent de déterminer dans quelle mesure la contribution des 397 milliards des partenaires a été effectivement affecté au nord.**

Par ailleurs, s'agissant des engagements du Gouvernement dans le cadre de Titre IV, des multiples notes du Ministère de l'Economie et des Finances, notamment celle du 28 décembre 2018, citent une contribution gouvernementale de 311 milliards de FCFA (526 millions de dollars) sur la période 2015-2018. Toutefois, ce chiffre mélange les dépenses relatives aux volets politico-institutionnel et défense et sécurité avec celles spécifiquement pour le développement économique. Ainsi, les élections régionales et présidentielles y figurent à la hauteur de 99 milliards de FCFA (168 millions de dollars) et sont classifiées parmi les financements en soutien à la mise en œuvre économique. Ces mêmes documents citent l'approvisionnement du FDD par le Gouvernement de 40 milliards de FCFA (68 millions de dollars) au lieu de 16 milliards abondés à ce jour. En analysant ces documents, l'Observateur indépendant ne peut que conclure que le Gouvernement n'a pas réussi à tenir son engagement de fournir 300 milliards de FCFA pour le développement économique du nord.

➢ ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

Etat d'évolution incomplète

L'architecture prévue par l'Accord pour soutenir le développement au nord est constituée de trois composantes : la Zone de développement, la Stratégie spécifique de développement et le Fonds de développement durable. Chacun est aujourd'hui à un état d'évolution plus ou moins incomplet et non-opérationnel.

1. *Zone de développement*

L'Observateur indépendant note l'adoption le 27 juin 2019 par l'Assemblée nationale de la loi portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle de la Zone de développement des régions du nord, qui devrait permettre à temps aux populations de bénéficier des dividendes économiques de la paix. Il relevé également que la Stratégie spécifique, qui doit servir de support à cette Zone, existe depuis 2017. Le décalage important entre la validation de la Stratégie spécifique et l'adoption de la nouvelle loi illustre bien les obstacles empêchant que l'architecture de développement prévu par l'Accord fonctionne réellement.

En effet, bien que la Zone de développement ait été créé, l'Observateur indépendant estime qu'aujourd'hui celle-ci ne peut être que partiellement opérationnelle en l'absence des réformes institutionnelles, notamment la mise en place des organes (i.e., les Assemblées régionales et le Comite Consultatif Interrégional) désignés par l'Accord pour gérer la Zone. L'Observateur indépendant note les efforts des Parties maliennes à rendre efficiente cette future Zone, notamment par l'accomplissement des voyages d'études effectués en Chine en novembre 2018 et en Norvège en juin 2019.

2. *Stratégie spécifique de développement*

La Stratégie spécifique anticipe un budget total de 2 194 milliards de FCFA (3.8 milliards de dollars) pour soutenir le développement au nord. Ce chiffre est à mettre en perspective de l'abondement total du FDD, l'outil de financement de la Stratégie, à la hauteur seulement d'environ 16 milliards de FCFA (27 millions de dollars) jusqu'à présent.[14] L'abondement correspond donc à 0,007 pour cent du budget prévu de la Stratégie. La Stratégie spécifique n'est donc pas encore réellement opérationnelle.[15]

3. *Fonds de développement durable*

Créé officiellement en février 2018, le FDD n'est pas opérationnel et constitue aujourd'hui un autre sujet de désaccord entre les Parties maliennes, due en partie à leur mésentente sur la composition des mécanismes de gestion et le Comité de pilotage. La polémique porte même sur la conception du Manuel de procédures. L'Observateur indépendant a constaté une réelle réticence de certains services gouvernementaux concernés, notamment le Ministère de l'Economie et des Finances, quant à la participation des Mouvements à la gestion du FDD. Ces services estiment généralement que les Mouvements sont appelés à disparaitre et donc que la direction du FDD relève strictement des services administratifs. Cette approche est à contraster avec la Résolution 2480, qui recommande une administration inclusive du FDD, et aussi avec l'engagement du Ministre de la Cohésion Sociale, de la Paix et de la Réconciliation Nationale dans la Feuille de route de juillet 2019 de prendre en compte « toutes les parties dans les instances de gestion » du FDD. Ces différends handicapent l'opérationnalisation du FDD.

L'abondement du FDD est aussi objet de polémique entre les Parties. Selon l'allocution du Ministre de l'Economie et des Finances lors de l'atelier de concertation avec les Mouvements du 13 juillet 2017, le FDD devait être abondé annuellement par le Gouvernement sur la base d'une prévision de 100 milliards de FCFA (169 millions de dollars). Il précisait que 60 pour

cent de ces fonds proviendrait des prélèvements obligatoires et 40 pour cent des subventions du budget de l'Etat. En réalité, le FDD bénéficie actuellement du report des transferts budgétaires de seulement environ 16 milliards de FCFA (27 millions de dollars), les recettes fiscales étant quasiment inexistantes depuis deux ans tel que l'indique la Note du Ministère de l'Economie et des Finances de décembre 2018.[16] Le FDD n'a donc qu'une fraction du financement prévu.

En outre, les Parties maliennes sont également en désaccord sur les dépenses engagés du FDD jusqu'à présent. L'Observateur indépendant a noté de vives controverses entre les Parties maliennes à la suite de la note précitée du Ministère de l'Economie et des Finances qui cite des dépenses en faveur du développement au nord de l'ordre de 9 199 milliards de FCFA (15.5 millions de dollars) au total dont 4 838 milliards de FCFA (8.1 millions de dollars) en 2017 et 4 361 milliards de FCFA (7.2 millions de dollars) en 2018.[17] Les questionnements, par exemple du Sous-comité du CSA chargé du Titre IV, ont porté sur le montant exact des provisions et du solde du FDD, ainsi que sur la gouvernance et les arbitrages concernant les dépenses réalisées, aussi longtemps que le Comité de pilotage et les mécanismes de gestion ne sont pas opérationnels. **Il existe en conclusion un désaccord général entre le Gouvernement et les Mouvements concernant la gestion du FDD.**

RECOMMANDATIONS

AU GOUVERNEMENT ET AUX PARTENAIRES :

8. *Que le Gouvernement réalise, par souci de transparence et de redevabilité, un état des lieux chiffré et actualisé quant au suivi des engagements de la Conference de Paris pour les projets financés au nord. Les Partenaires techniques et financiers (PTFs) devraient y être associés.*

   Aussi, les projets réalisés ou en cours (par exemple ceux identifiés dans la base de données Plateforme Synergie Nord) devraient être croisés avec ceux identifiés dans l'Annexe 3 de l'Accord et avec ceux de la Stratégie spécifique de développement. Il sera important d'inclure le fléchage géographique des projets.

AUX PARTIES MALIENNES :

9. *Qu'à cette étape de la conception, que les Parties maliennes, et notamment le Ministère de l'Economie et des Finances, privilégient une approche inclusive en vue de la finalisation des mécanismes et des procédures du FDD.*

AU GOUVERNEMENT :

10. *Qu'en attendant la mise en place et l'opérationnalisation des organes décentralisés définitifs, compte tenu de l'urgence et faisant preuve de pragmatisme, le Gouvernement collabore avec les Autorités intérimaires pour initier des activités de la Zone de développement dans les meilleurs délais.*

11. *Que, pour répondre à la recommandation du Conseil de sécurité, les textes législatifs et règlementaires en préparation prévoient des dispositions transitoires permettant la participation*

des Mouvements et de la société civile, notamment les femmes, à la gestion de la Zone de développement et du FDD, en attendant la mise en place des organes décentralisés définitifs.

➢ PLAN D'URGENCE ET DE RELEVEMENT DU NORD

Faiblesse d'impact tangible pour les populations

Tel que fixé à l'Article 38 et l'Annexe 3 de l'Accord, les Parties maliennes ont convenu de réaliser sous le sceau de l'urgence des mesures concernant le retour des services sociaux de base au nord dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'énergie et l'hydraulique, et de la relance de l'économie locale. Les résultats de ces mesures devaient constituer les premiers dividendes de la paix pour les populations et des signaux indéniables du retour de la présence de l'Etat.

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement a présenté dès la session du CSA de juillet 2015 les grandes lignes de son « Plan d'Urgence Humanitaire ». En mai 2016 le Gouvernement a aussi partagé son « Plan d'Urgence et de Relèvement pour la Mise en Œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation pendant le Période Intérimaire », dont le budget total se chiffrait à 265 554 milliards de FCFA (449 millions de dollars) et qui devait couvrir les secteurs susmentionnés ainsi que les personnes déplacées et réfugiés.[18] En août 2017, le Ministère de la Solidarité et de l'Action Humanitaire a publié une synthèse de la mise en œuvre du Plan d'Urgence, citant des dépenses d'un montant total de 281 milliards de FCFA (475 millions de dollars).[19] **Ce document très général ne permet pas d'avoir une connaissance précise ni de la nature des projets réalisés ni de leur localisation.** En plus, ce même Ministère a présenté un nouveau bilan en décembre 2018 à l'occasion d'une séance de la Commission Réhabilitation Zones Post-Conflit. Cependant, aucune situation de départ n'y étant mentionné, il est difficile de mesurer le chemin parcouru. **L'Observateur indépendant a donc trouvé impossible de savoir dans quelle mesure le Plan d'Urgence a répondu aux besoins des populations ou contribué à la restauration de l'autorité de l'Etat.**

Pendant la période en examen et de manière générale, l'absence des services de l'Etat reste d'actualité. Comme le montre le rapport établi par l'Equipe Humanitaire Pays du Bureau de la Coordination des Actions Humanitaires (OCHA) en décembre 2018, à la fin de l'année scolaire 2017-2018, 735 écoles étaient restées fermées. A la rentrée scolaire d'octobre 2018, la situation s'est détériorée avec 797 écoles fermées. Ménaka est la région la plus affectée avec 56 pour cent de ses écoles fermées suivi par Kidal où 53 pour cent sont affectées.[20]

Les arguments que l'Observateur indépendant entend comme justification à cette absence des services sociaux de base et de l'administration publique portent souvent sur la situation sécuritaire et le refus des fonctionnaires d'occuper leurs postes d'affectation dans le nord. Suivant la déclaration du CSA de haut niveau, les Parties maliennes envisagent d'organiser une série de réunions en vue d'élaborer un plan de redéploiement des services sociaux. Bien que cette démarche soit positive, l'Observateur indépendant ne peut que constater qu'il s'agit de mesures préparatoires plus de quatre ans après la signature de l'Accord. De plus, on estime que dans un grand nombre de zones du nord (e.g., les villes de Kidal et de Gao) la sécurité semblerait déjà généralement suffisante pour au moins commencer à rendre des services de base, par exemple par des projets pilotes.

RECOMMANDATION

12. *Qu'en attendant une résolution définitive de la question des services de base, le Gouvernement, en collaboration avec les Mouvements et appuyé par les PTFs, développe une série de projets pilotes immédiats concernant le retour des services sociaux de base au nord. Par exemple, le Gouvernement pourrait envoyer des formateurs pour le renforcement des capacités des volontaires locaux travaillant actuellement dans les domaines spécifiques (éducation, santé, hydraulique, etc.).*

CONCLUSIONS

Plus de quatre ans après la signature de l'Accord, les défis pour la mise en œuvre et une paix durable au Mali demeurent importants. Fin août, à la toute fin de la période couverte par ce rapport, les Parties maliennes ont atteint un seuil dans le processus de DDR, à savoir l'intégration de 1006 ex-combattants des Mouvements aux forces de defense nationales, bien que ceux-ci n'aient pas encore été redéployés. En même temps, de manière générale, par des tactiques dilatoires, de l'absence de leadership et des désaccords persistants sur de nombreux sujets, les Parties ont souvent démontré un manque de volonté suffisante à faire avancer la mise en œuvre. Sans une action plus résolue des dirigeants du Gouvernement et des Mouvements, la mise en œuvre continuera à être caractérisé par des lenteurs et réticences chroniques, avec les risques qu'un délai trop prolongé de réalisation de principales dispositions de l'Accord représente pour le Mali et la région.

La réforme politico-institutionelle, après trois ans d'avancement difficile, se trouve aujourd'hui mise en pause et son avenir dépend en grande partie des résultats du Dialogue politique inclusif ; celui-ci constitue aujourd'hui un préalable à la réforme constitutionnelle et à l'opérationnalisation des organes décentralisés prévus par l'Accord. Le DDR accéléré a progressé bien lentement et par à-coups à cause des manœuvres dilatoires des Parties et de l'absence d'une budgétisation prévisible et d'une programmation réaliste. Les perspectives pour le DDR global ne sont pas encore claires. En bref, la décentralisation politique et l'armée nationale reconstituée et représentative, tel qu'envisagé par l'Accord, sont encore lointaines.

En ce qui concerne les dividendes économiques de la paix, les résultats sont maigres pour la population malienne. La mise en œuvre du Titre IV a été marquée par une absence générale de volonté et de rigueur. Il a été impossible pour l'Observateur indépendant de recueillir des informations définitives sur les montants dépensés pour des projets spécifiques aux lieux géographiques spécifiques au nord. En outre, l'opérationnalisation efficiente des mécanismes destinés au développement des régions du nord sont, pour l'essentiel, paralysées par des désaccords entre les Parties. Cette observation contribue en grande partie à expliquer la perception de la population malienne d'un manque de retombées économiques de l'Accord, ce qui mine le soutien public pour la mise en œuvre y compris la réforme constitutionnelle.

La Feuille de route de juillet et la Résolution 2480 indiquent la voie à suivre mais, comme nous l'avons souligné, les deux documents fixent des jalons intermédiaires majeures qui, dans les meilleurs des cas, représenteraient une mise en œuvre partielle de l'Accord. En se

contentant de tels objectifs, les Parties maliennes et la communauté internationale risqueraient d'hypothéquer les perspectives d'une paix durable.

Dans ce rapport, l'Observateur indépendant recommande pour la première fois que le Conseil de sécurité des Nations unies et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine considèrent des mesures pour dissuader des tactiques dilatoires devenues habituelles et stimuler davantage de progrès. Cette recommandation découle de notre observation qu'en dépit des efforts significatifs déployés jusqu'à présent, notamment le soutien à la MINUSMA et au G-5 Sahel, la communauté internationale aura besoin d'un engagement encore plus ciblé, ferme et déterminé pour pouvoir potentiellement infléchir le ralentissement de la mise en œuvre observée depuis janvier 2019.

LISTE DE RECOMMANDATIONS - SEPTEMBRE 2019

1. *Que, dans le respect de la Feuille de route du 12 juillet, le Gouvernement prenne des mesures pour redéployer les premiers éléments de l'armée reconstituée dans les meilleurs délais.*

2. [*Voir ci bas « Leadership. »*]

3. *Qu'au-delà du communiqué de condamnation des actes survenus à Kidal le 17 juillet, la CMA, en collaboration avec le Gouvernement, contribue à la recherche des responsables pour que, si nécessaire, ils soient présentés devant la justice.*

4. *Que les Parties maliennes fassent une campagne coordonnée de communication et de conscientisation tant sur l'appropriation de l'Accord qu'en ce qui concerne l'unité et la souveraineté du Mali.*

5. *Que soit diligentée la mise en œuvre de la recommandation du CSA de haut niveau de juin que :*

   « Un cadre décisionnel plus efficace soit créé, grâce auquel les questions d'importance non résolues doivent être portées directement devant le Président de la République pour décision finale. »

6. *Qu'ainsi que le recommande le CSA de haut niveau de juin, le Gouvernement et la CMA conviennent sans délai et rendent public des mesures et dispositions nécessaires pour le retour progressif de l'administration à Kidal, y compris les services sociaux de base, et la présence effective des symboles de l'Etat dans les lieux publics.*

7. *Que le Conseil de sécurité et son Comité des sanctions et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine reconnaissent que l'absence de leadership constitue un des obstacles persistants à l'application de l'Accord et, en conséquence, envisagent des mesures incitatives vis-à-vis des dirigeants en vue d'une implication plus résolue dans la mise en œuvre.*

   Concernant le DDR spécifiquement : que, compte tenu de la stratégie d'actes dilatoires observées tout au long du processus de DDR accéléré, le Comité de Suivi, le Conseil de Sécurité des Nations unies et le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine étudient le rôle des dirigeants des Parties maliennes dans le processus de DDR et envisagent des sanctions à l'encontre des décideurs dans le cas où ces tactiques continuent.

8. *Que le Gouvernement réalise, par souci de transparence et de redevabilité, un état des lieux chiffré et actualisé quant au suivi des engagements de la Conference de Paris pour les projets financés au nord. Les Partenaires techniques et financiers (PTFs) devraient y être associés.*

   Aussi, les projets réalisés ou en cours (par exemple ceux identifiés dans la base de données Plateforme Synergie Nord) devraient être croisés avec ceux identifiés dans l'Annexe 3 de l'Accord et avec ceux de la Stratégie spécifique de développement. Il sera important d'inclure le fléchage géographique des projets.

9. *Qu'à cette étape de la conception, que les Parties maliennes, et notamment le Ministère de l'Economie et des Finances, privilégient une approche inclusive en vue de la finalisation des mécanismes et des procédures du FDD.*

10. *Qu'en attendant la mise en place et l'opérationnalisation des organes décentralisés définitifs, compte tenu de l'urgence et faisant preuve de pragmatisme, le Gouvernement collabore avec les Autorités intérimaires pour initier des activités de la Zone de développement.*

11. *Que, pour répondre à la recommandation du Conseil de sécurité, les textes législatifs et règlementaires en préparation prévoient des dispositions transitoires permettant la participation des Mouvements et de la société civile, notamment les femmes, à la gestion de la Zone de développement et du FDD, en attendant la mise en place des organes décentralisés définitifs.*

12. *Qu'en attendant une résolution définitive de la question des services de base, le Gouvernement, en collaboration avec les Mouvements et appuyé par les PTFs, développe une série de projets pilotes immédiats concernant le retour progressif des services sociaux de base au nord. Par exemple, le Gouvernement pourrait envoyer des formateurs pour le renforcement des capacités des volontaires locaux travaillant actuellement dans les domaines spécifiques (éducation, santé, hydraulique, etc.).*

NOTES

[1] Basée à Washington, D.C.
[2] Les affrontements en mai à Talataye ont été entre la Coordination des mouvements de l'Azawad (CSA) et le Mouvement pour le salut de l'Azawad-Daoussak (MSA-D) ; ceux à Lerneb ont été entre une fraction de Mouvement arabe de l'Azawad-Plateforme (MAA-Plateforme) et une autre de Mouvement arabe de l'Azawad-CMA (MAA-CMA).
[3] Loi portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle de la Zone de développement des régions du nord du 27 juin 2019 ; la Loi portant Entente nationale du 27 juin 2019. Concernant la Zone de développement du nord, voir ci-bas « Observations et recommandations sur la mise en œuvre du Titre IV de l'Accord. »
[4] *Voir*, le décret du 27 mars 2019 déterminant les modalités de transfert des services déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales.
[5] Sans avoir démenti cet enregistrement, dans un autre enregistrement en août Gamou soutient le processus de DDR et la mise en œuvre de l'Accord.
[6] Ces conditions sont la possession d'une arme et l'appartenance à une milice d'auto-défense, ou être un terroriste repenti.
[7] Selon les dernières informations recueilles par l'Observateur indépendant, le chiffre serait 63 000 ; pourtant, la MINUSMA a aussi évoqué le chiffre 76 000 éléments « pré-enregistres. »
[8] L'Observateur indépendant rappelle ses observations et recommandations précédentes quant à l'absence d'une planification et d'un calendrier contraignant, d'un budget prévisible, et de manifestation de la volonté déterminée des Parties maliennes à franchir l'étape du DDR global, qui est au cœur de l'Accord et cruciale pour la paix et la stabilité au Mali.
[9] (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.
[10] L'Observateur indépendant note que les mesures prioritaires en nombre restreint préconisées par le Conseil de sécurité constituent pour lui un instrument de mesure permettant d'orienter ses décisions à la fin du mandat actuel de la MINUSMA, tandis que les actions prioritaires de la Feuille de route de juillet sont voulues par les Parties comme des étapes décisives leur permettant d'atteindre le point de non-retour dans le processus de mise en œuvre de l'Accord.
[11] Note sur le Suivi de la Conférence de l'OCDE – Paris du 22 octobre 2015, Ministère des Affaires Etrangères, de la Coopération Internationale et de l'Intégration Africaine, octobre 2018.
[12] Rapport du Cadre de ressources externes et à moyen terme, Ministère de l'Economie et des Finances, août 2017 et août 2018.
[13] Rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation du Mali, décembre 2018.
[14] En fait, le solde du FDD semblerait bien inférieur à 16 milliards de FCFA, compte tenu des dépenses du FDD ; *voir*, « Fonds de développement durable » ci-bas.
[15] Il existe cependant le Cadre Stratégique 2019-2023 pour la Relance Economique dont les liens avec la Stratégie spécifique n'ont pas été spécifiés. Par ailleurs, à noter qu'à partir de janvier 2018, la Stratégie spécifique devait prendre le relais du Plan d'Urgence car celui-ci a expiré en décembre 2017.
[16] Note Technique relative au point sur la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation, Ministère de l'Economie et des Finances, décembre 2018.
[17] Cependant, le Sous-comité chargé de Titre IV signale que le Gouvernement a également indiqué avoir abondé le FDD depuis 2015, avec des dépenses de 19 milliards FCFA pour financer des actions relatives à la Stratégie spécifique de développement des régions du nord. Compte-rendu du Sous-comité pour le développement économique, social et culturel, octobre 2018.
[18] Plan d'Urgence et de Relèvement pour la Mise en Œuvre pour la Paix et la Réconciliation au Mali pendant la période intérimaire, Ministère de la Solidarité, de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord, mai 2016.

[19] Synthèse de la situation d'exécution du Plan d'Urgence et de Relèvement de l'Accord la Mise en Œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali pendant le période intérimaire, Ministère de la Solidarité, de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord, Agence de Développement du Nord du Mali, août 2017.
[20] Plan de Réponse Humanitaire 2019, Equipe Humanitaire Pays, OCHA, décembre 2018.