

THE
CARTER CENTER



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

Août 2021

Ce rapport présente les observations du Centre Carter, Observateur indépendant de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, pour la période de janvier à juillet 2021. L'Observateur indépendant exerce son mandat grâce à l'observation et à la participation à des réunions et activités relatives à la mise en œuvre de l'Accord, y compris les sessions du Comité de suivi de l'Accord (CSA), les Sous-comités du CSA, et la Commission technique de sécurité (CTS). Il maintient des contacts suivis avec les premiers acteurs de la mise en œuvre et du suivi de l'Accord, ainsi qu'avec des membres de la société civile, des chercheurs, des représentants d'organisations non gouvernementales, et les partenaires internationaux du Mali. Il s'appuie également sur des documents officiels maliens et d'autres documents produits en rapport avec la situation au Mali et la mise en œuvre de l'Accord. L'Observateur indépendant remercie l'ensemble des acteurs maliens et internationaux qui facilitent son travail, ses rencontres et son accès aux informations pertinentes.

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

Les membres de l'Observateur indépendant sont :

BAMAKO

- **Ambassadrice (ret.) Bisa Williams**, Conseillère spéciale¹
- **Jean Ntole Kazadi**, Conseiller spécial adjoint
- **Deo Mbuto**, Analyste
- **Bakary Diarra**, Responsable administratif et financier

ATLANTA

- **Paige Alexander**, Directrice du Centre Carter
- **Barbara J. Smith**, Vice-Présidente des Programmes de Paix
- **Stacia George**, Directrice, Programme de Résolution des Conflits
- **John Goodman**, Directeur Adjoint, Programme de Résolution des Conflits
- **Anne Savey**, Rédactrice et Analyste
- **Soyia Ellison**, Directrice adjointe de Communication
- **Jayanthi Narain**, Directrice Adjointe, Opérations Internationales
- **Janet Shin**, Directrice Adjointe au Développement
- **Kate Knapp**, Associée Principale au Programme de Résolution des Conflits
- **Merissa Cope**, Assistante de Programme
- **Ruby Judit-Kochenderfer**, Analyste Financier
- **Manuela Massé**, Traductrice
- **Justine Coutu**, Stagiaire, Programme de Résolution des Conflits

¹ Basée à Washington, D.C. avec des missions fréquentes au Mali.

Table des matières

ACRONYMES	1
TERMINOLOGIE	2
RESUME EXECUTIF.....	3
INTRODUCTION	5
I. LA RELANCE DE LA MISE EN ŒUVRE LORS DE LA TRANSITION : UNE OPPORTUNITE QUI RESTE A SAISIR	7
RETRAVAILLER LA FEUILLE DE ROUTE.....	9
QUESTION DE LA RELECTURE DE L'ACCORD	11
DEFIANCE CROISSANTE DU PUBLIC A L'EGARD DE L'ACCORD	11
II. DISPOSITIONS SECURITAIRES DE L'ACCORD : PLUSIEURS PAS EN AVANT, MAIS DE GRANDS DEFIS A RELEVER	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
PROGRES SUR LE PROCESSUS DE DDR-INTEGRATION ACCELERE .	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
CLARIFIER LES PROCHAINES ETAPES DE L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE DDR	12
RENFORCEMENT DE LA COOPERATION ENTRE LES MOUVEMENTS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
LES BATAILLONS RECONSTITUES ET LES AUTRES CHANTIERS CLE DU PILIER DEFENSE ET SECURITE...	14
<i>OPPORTUNITES POUR ACCELERER LA MISE EN ŒUVRE.....</i>	<i>15</i>

ACRONYMES

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

TERMINOLOGIE

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

Résumé exécutif

Six ans après les débuts de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, **l'Observateur indépendant souligne que, malgré les résultats modestes des efforts déployés par les parties signataires pour relancer la mise en œuvre de l'accord entre janvier et juillet 2021, les parties maliennes ont récemment franchi plusieurs étapes dans la bonne direction, notamment à travers un dialogue positif.**

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

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

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

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

- Terminer l'opérationnalisation des BATFAR et assurer leur intégration complète au sein des FDS dans le but d'accroître la sécurité dans les régions du nord et la confiance entre les Parties.
- Adopter un plan pour le processus de DDR global qui fixe les étapes à suivre pour mener à la dissolution des Mouvements signataires.
- Lancer les premiers projets de développement financés par le FDD dans le nord du Mali.
- Adopter la loi d'application de la politique nationale de réparations proposées par la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) pour œuvrer davantage en faveur de la justice et de la réconciliation nationale.

De plus, au niveau politique, **la préparation des élections et la révision constitutionnelle offrent l'opportunité d'inscrire des dispositions clés de l'Accord dans les textes et les institutions nationales.** Les principes de gestion de leurs propres affaires par les populations et d'une plus grande représentation des populations du nord au sein des institutions nationales, énoncés au Titre II de l'Accord, pourront être pris en compte dans la nouvelle architecture institutionnelle du Mali. Finaliser prioritairement le redécoupage administratif et électoral dans les régions de Ménaka et de Taoudéni et les cercles d'Almoustarat et d'Achibogho avant les prochaines élections législatives serait une démonstration concrète de la mise en œuvre de ces principes.

Au vu des tensions et affrontements passés entre les Mouvements, qui ont souvent freiné la mise en œuvre, les efforts d'apaisement en cours entre la Coordination des Mouvements de l'Azawad, la Plateforme et d'autres groupes sont des atouts à soutenir. Cependant, l'ambiguïté des Mouvements quant à leur intention de se démobiliser plane sur le processus de mise en œuvre. Pour relancer durablement la mise en œuvre, les Mouvements devront adopter une approche plus proactive envers le DDR et la mise en œuvre de manière générale.

Alors que la Transition se poursuit, les Parties maliennes et le CSA devront renforcer leurs efforts de communication publique sur l'Accord, ainsi que leur soutien au processus de mise en œuvre. Le processus de mise en œuvre pourrait subir de nouveaux revers si des candidats aux prochaines élections, en s'appuyant sur les frustrations des électeurs, diffusent un discours simpliste et anti-Accord qui minimise son rôle clé dans la prévention d'affrontements armés entre les Parties et dans la réconciliation nationale. Une fois la Transition terminée, un tel discours pourrait miner la volonté du gouvernement élu de poursuivre la mise en œuvre.

Un accompagnement accru de la communauté internationale et de la Médiation, tel que prévu par l'Accord, sera tout aussi crucial au progrès de la mise en œuvre. Suivre de près l'action des Parties, voire l'impulser dans certains cas, est nécessaire pour surmonter les différends qui persistent entre elles ; limiter les acteurs internationaux à un simple rôle d'observateur (*bystanders*) de la mise en œuvre, comme certains l'ont suggéré, semble ignorer à la fois le Titre 6 de l'Accord et le besoin de soutien des Parties maliennes. L'investissement de la communauté internationale dans la mise en œuvre peut être maximisé en aidant systématiquement les Parties à s'attaquer aux problèmes clés non résolus évoqués ci-dessus.

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

Introduction

Les espoirs placés dans une relance et une accélération de la mise en œuvre pendant la Transition restent à concrétiser. Plusieurs événements, dont le coup d'État du 24 mai qui a abouti au renversement du premier Gouvernement de Transition, ont introduit des incertitudes et des recompositions qui ont contribué à freiner la mise en œuvre. De plus, l'assassinat de Ould Sidatt, un des chefs de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et une voix importante au sein du Comité de Suivi de l'Accord (CSA), a créé un choc pour l'ensemble des parties prenantes. Comme le Président du CSA l'a souligné, tant que ce crime restera non élucidé, il constituera une blessure ouverte dans le partenariat fragile qui continue de lier les Parties².

Le 13 juin, le Premier ministre du deuxième Gouvernement de Transition, Choguel Kokalla Maïga, a énoncé les priorités redéfinies pour la prochaine phase de la Transition : la réforme de la loi électorale ; le processus de réforme constitutionnelle et la relecture « intelligente » de l'Accord ; des assises sur la refondation de l'Etat ; et la lutte contre la corruption³. Un Plan d'action actualisé du Gouvernement de Transition a été présenté devant le Conseil national de Transition (CNT), l'organe législatif de la Transition, le 28 juillet. Le Plan évoque, entre autres sujets, la « relecture de manière consensuelle » et le parachèvement de la mise en œuvre.

Le Gouvernement s'est engagé, en réponse aux pressions de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest et du reste de la communauté internationale, à respecter la date du 27 février 2022 pour le premier tour de l'élection présidentielle. La Médiation entend aussi maintenir le cap fixé avant le 24 mai et que les Parties reprennent les concertations sur la base des résultats des réunions des CSA à Kidal en février et à Kayes en mars.

En juin, le Premier ministre a annoncé que le ministre de la Réconciliation nationale, de la Paix, et de la Cohésion nationale serait chargé de la mise en œuvre, ce qui constitue potentiellement une action clé après des années de *leadership* peu clair de l'effort gouvernemental. De plus, la formation du groupe « G-5 », sous les auspices du ministre de la Réconciliation nationale et incluant les ministres des Mouvements, peut également contribuer à améliorer la structuration de la mise en œuvre et la résolution des différends.

Plusieurs autres développements constructifs concernant l'Accord sont aussi à relever dans la mise en œuvre, tels que la participation active de neuf femmes au CSA, la finalisation de la phase de rattrapage du Désarmement, démobilisation réinsertion (DDR)-intégration accéléré, ou la mise en

² A cet égard, la nomination d'un coordinateur auprès du CSA par la CMA quelques jours seulement après cet événement a constitué un signal positif pour la continuité de la mise en œuvre.

³ Lors du Conseil des ministres du 16 juin, le Président de la Transition a parlé de la mise en œuvre « intelligente et efficace » de l'Accord.

place des autorités intérimaires au niveau des communes des régions de Taoudéni et Ménaka. Mais, tout en améliorant leur dialogue et la confiance entre elles, au quotidien les Parties ont largement persisté dans leur ancienne approche de la mise en œuvre, déjà décrite auparavant par l'Observateur indépendant⁴.

Autour des développements concernant le processus de mise en œuvre, la situation quotidienne des Maliens continue de se dégrader, en particulier dans les zones éloignées de Bamako où les services de base sont largement absents, alors que plus de 1300 écoles demeurent fermées et que le pays compte 350 000 personnes déplacées⁵. Malgré plusieurs accords de cessez-le-feu locaux, les attaques contre les civils dans le centre continuent et celles contre les forces de défense et de sécurité (FDS) sont en hausse⁶. Entre janvier et mai, des attaques attribuées aux Katiba Macina et Katiba Khalid ibn Al Walid dans les cercles de Yorosso, de Kati et de Bougouni ont rappelé que le sud du pays est aussi la cible de la violence⁷. Les civils sont de plus en plus ciblés ; ils représentent un tiers des victimes des attaques entre janvier et avril⁸. Des chefs de village, enseignants et fonctionnaires ont été menacés, enlevés ou assassinés, considérés comme symboles de l'autorité de l'Etat, et les fermetures d'écoles se multiplient dans les régions de Ségou, Koulikoro et Sikasso⁹. Il existe, chez certains Maliens, la perception d'une mise en œuvre déconnectée des réalités socio-politiques et sécuritaires du pays ; cette perception, à son tour, nourrit des interrogations au sein d'une partie de la société civile et de la classe politique malienne sur la pertinence et la capacité de l'Accord à contribuer effectivement à la paix.

Malgré le renouvellement du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA) par le Conseil de sécurité des Nations Unies en juin, de nouvelles incertitudes planent sur l'adaptation du dispositif de stabilisation et de lutte contre le terrorisme au Sahel consécutives à la fin annoncée de l'opération Barkhane et à plusieurs autres évolutions au niveau sous régional¹⁰. La croissance des attaques contre les civils au Niger et au

⁴ Voir le rapport de l'Observateur indépendant de décembre 2020.

⁵ <https://data2.unhcr.org/en/country/mli>, site consulté le 12 mai 2021.

⁶ Entre janvier et mars 2021, 58 victimes parmi les Forces armées maliennes (FAMA) ont été recensées au cours de 28 attaques, contre 64 victimes au cours de 29 attaques lors du semestre précédent (juillet à janvier 2020). TCC Mapping Project (avril 2021) basé sur les données du Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), disponibles au public sur www.acleddata.com. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, 1^{er} juin 2021, paragraphe 28, p.5 et 93, p.16.

⁷ Les attaques lancées par des militants de Jama't Nasrat al-Islam wal Muslimeen, y compris des embuscades de petite échelle et une attaque à l'engin explosif improvisé, ont clairement visé les acteurs gouvernementaux, par exemple les FAMA et les postes de gendarmerie. L'attaque du 29 mars contre la gendarmerie de Neguela a été particulièrement alarmante du fait de sa proximité géographique avec Bamako et des militants qui ont réussi à prendre le contrôle total du site. TCC Mapping Project basé sur les données du Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), disponibles au public sur www.acleddata.com.

⁸ TCC Mapping Project basé sur les données du Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), disponibles au public sur www.acleddata.com.

⁹ Dans le cercle de Yorosso, 44 écoles ont ainsi été forcées de fermer sous la menace des groupes djihadistes. « Segou, Sikasso, Koulikoro, encore des écoles fermées par des présumés djihadistes », Studio Tamani, 04/23/2021, <https://www.studiotamani.org/index.php/jeunes/26664-segou-sikasso-koulikoro-encore-des-ecoles-fermees-par-des-presumes-jihadistes>

¹⁰ La résolution 2584 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, adoptée le 29 juin 2021, a renouvelé pour un an le mandat de la MINUSMA avec comme objectif prioritaire l'appui à la mise en œuvre de l'Accord.

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

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

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

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

Sessions du CSA - Intensifier les efforts pour plus de transparence et de redevabilité. La délocalisation des deux premières réunions du CSA en 2021 à Kidal et à Kayes peut ouvrir la voie à davantage de redevabilité et de transparence autour de la mise en œuvre de l'Accord. Ces sessions en régions ont illustré la dimension nationale du processus de mise en œuvre et la volonté des Parties signataires d'accentuer l'appropriation de l'Accord dans l'ensemble du pays. Au-delà de cette dimension symbolique, la réunion de Kayes a enregistré pour la première fois la participation de membres de la société civile qui ont à la fois exprimé leur intérêt et déploré le manque d'informations autour de la mise en œuvre de l'Accord. Un pas positif a également été enregistré avec la prolongation de la visite de membres du Gouvernement pour se réunir avec des représentants des Kayésiens. Inclure dans cette initiative spontanée des représentants des Mouvements aurait renforcé le message d'unité que les Parties se doivent d'incarner dans leur dialogue avec les populations pour construire une plus large adhésion à l'Accord¹².

Intégration des femmes au CSA et dans ses sous-comités. Depuis la réunion du CSA de novembre 2020, la participation de neuf femmes au CSA constitue un progrès dans la mise en œuvre des engagements des Parties maliennes et de la Médiation pour un processus plus inclusif. Conformément à la décision prise par le Gouvernement et les Mouvements, celles-ci siègent cependant en tant que représentantes des Parties plutôt que de la société civile¹³. Les nouvelles membres participent activement et ont attiré

¹¹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, 1^{er} juin 2021, paragraphe 40 (p.7).

¹² Dans ce sens, il faut aussi mentionner les audiences sur l'Accord tenu au CNT le 13 et 14 juillet. Voir aussi les rapports de l'Observateur indépendant d'octobre 2018 et de décembre 2020.

¹³ Les recommandations de l'Observateur indépendant et du Conseil de Sécurité des Nations Unies prévoyaient une participation de femmes en tant que représentantes de la société civile plutôt que membres nommées par chaque Partie

l'attention du CSA sur la nécessaire réouverture des écoles, le retour des services sociaux de base, et sur le besoin de soutenir prioritairement la cohésion sociale et l'amélioration des conditions de vie des populations. Elles ont formulé également des propositions pragmatiques pour intensifier les travaux du CSA (*cf.* prolonger les sessions du CSA, au-delà d'une simple demi-journée, pour permettre des débats constructifs) et renforcer son dialogue avec les communautés à l'occasion des CSA délocalisés.

La pleine intégration des femmes dans les processus de prise de décision, ainsi que l'inclusion de trois femmes supplémentaires au CSA et de douze autres au sein des quatre Sous-comités, restent des objectifs à mener à bien. Les Parties s'y sont à nouveau engagées au CSA de haut niveau de Kidal en février, en écho aux recommandations répétées du Conseil de Sécurité des Nations Unies et de l'Observateur indépendant.

Prise de décision et consultation. Les enceintes de dialogue et de prises de décision conjointes à l'ensemble des Parties sont restées, dans la majorité de la période d'observation, circonscrites à des réunions ad hoc et aux sessions du CSA. Les mêmes faiblesses se sont donc prolongées : manque de travail régulier et structuré dans l'intersession du CSA et difficultés à coordonner l'action interministérielle, notamment sur les sujets régaliens.

Par exemple, on peut citer la réunion de niveau décisionnel sur les questions de défense et de sécurité, tenue les 8 et 9 février. Malgré la participation des principaux hauts responsables politiques, militaires, et paramilitaires de toutes les Parties signataires, ainsi que des groupes armés adhérents à l'Accord, et malgré les travaux techniques constructifs des experts des Parties pendant la première journée, les décideurs présents n'ont pas tenu de discussion de fond. Ils ont écourté la réunion, sans progrès ni plans pour de futures étapes¹⁴.

Par ailleurs, une irrégularité dans le travail commun a pu également freiner les avancées¹⁵. Quatre sessions du CSA, qui sont censé être mensuels, ont eu lieu entre janvier et juillet. La réunion du Sous-comité du CSA Justice, Réconciliation et Questions Humanitaires en mars n'a pas pu avoir lieu en raison de l'absence de tout représentant du Gouvernement, comme fréquemment dans ce Sous-comité¹⁶. De même, la session du Sous-comité Développement Social, Économique et Culturel de mai a été transformée en réunion d'information peu féconde en raison de l'absence de tout

pour les représenter dans les instances de mise en œuvre. Voir les rapports de l'Observateur indépendant de février 2019 p.33 ; septembre 2019 (pp.12, 17) ; janvier 2020 (p.29) ; décembre 2020 (p.21) ; et les résolutions 2265 (2016) ; 2364 (2017) ; 2423 (2018), 2849 (2019) ; 2531 (2020) ; 2584 (2021) du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

¹⁴ L'organisation d'une réunion interministérielle, annoncée au CSA de haut niveau de février comme un préalable nécessaire pour pallier les obstacles de la réunion de niveau décisionnel et pouvoir en organiser une nouvelle mieux préparée, n'a finalement eu lieu que le 6 mai. En raison de l'absence du ministère des Finances, les données claires sur la capacité financière d'intégration d'ex-combattants dans les corps civils de l'Etat n'ont pas été obtenus, laissant non résolue cette question centrale pour le règlement définitif du problème récurrent des quotas d'intégration. Voir également le rapport de l'Observateur indépendant de décembre 2020.

¹⁵ Les membres des sous-comités du CSA ne se réunissent qu'à la veille du CSA. L'absence d'un représentant du ministère de la Justice au sous-comité concerné était constatée depuis 2019, bien qu'un nouveau représentant du ministère ait été récemment désigné. A noter aussi l'absence de représentant de la CMA et de la Plateforme dans le sous-comité sur les questions de défense et de sécurité, avant le CSA de Kayes en mars. Voir le rapport de l'Observateur indépendant, décembre 2020.

¹⁶ Il convient également de noter, comme handicap, le peu de temps et d'attention consacrés par le CSA à l'examen des conclusions des sous-comités techniques.

représentant de la Plateforme et des représentants ministériels concernés. En outre, la Commission technique de sécurité (CTS) n'a tenu sa première réunion en mai 2021 qu'après dix mois de paralysie notamment à cause d'un problème de financement des indemnités des membres issus des Mouvements.

Fin juin, les Parties ont pris des initiatives pour remédier à certains de ces problèmes. Un groupe dit « G5 », animé par le ministre de la Réconciliation, de la Paix et de la Cohésion nationale avec la participation des quatre ministres issus des Mouvements, avec des réunions hebdomadaires entre les Mouvements et le ministère, pourrait servir de cadre inter-malien à même de résoudre les questions quotidiennes de la mise en œuvre¹⁷. De plus, le Premier ministre a désigné le ministre de la Réconciliation Nationale comme chargé de l'effort de mise en œuvre du gouvernement. Cette décision pourrait potentiellement résoudre le problème de longue date de la faible coordination interministérielle sur les questions liées à l'Accord.

Retravailler la feuille de route

Pour rappel, en décembre dernier les Parties ont élaboré une feuille de route actualisée des mesures prioritaires à mettre en œuvre pendant la Transition et après. Elle comportait 28 engagements, à mettre en œuvre entre décembre 2020 et août 2022, sur les quatre piliers de l'Accord. Lors du CSA de Kayes en mars, les Parties avaient acté la nécessité de procéder à une révision de la feuille de route actualisée. A ce jour, celle-ci reste à développer.

Un point sur deux mesures clés de la feuille de route permet d'illustrer le manque de progrès dans sa mise en œuvre : la création de la police territoriale et le découpage administratif et électoral dans les nouvelles régions du nord (Taoudeni et Menaka). Les textes portant création de la police territoriale ont été adoptés en Conseil des Ministres en mars 2020. La feuille de route de décembre 2020 prévoyait l'adoption par le CNT des textes nécessaires à sa création et le lancement de son déploiement sur le territoire au premier trimestre 2021. Fin juin, le Gouvernement a transmis le projet de loi pour examen devant le CNT¹⁸, mais son examen a finalement été renvoyé à la prochaine session parlementaire¹⁹. Le calendrier et les prochaines étapes de la création et de l'opérationnalisation de la police territoriale restent donc flous. Quant au découpage, le délai fixé par la feuille de route à mars 2021, s'est également avéré irréaliste, les nouveaux cercles et régions du nord n'ayant pas été priorités dans le grand chantier de la réorganisation territoriale nationale.

¹⁷ Les quatre ministres sont issus de la CMA et des deux tendances de la Plateforme. Ils occupent actuellement les postes de ministre de l'Industrie et du Commerce, de ministre des Maliens établis à l'extérieur et de l'Intégration africaine, de ministre de la Jeunesse et des Sports, chargé de l'Instruction civique et de la construction citoyenne, et de ministre de la Communication, de l'Économie numérique et de la Modernisation de l'administration.

¹⁸ Dispositions 8 et 16 de la feuille de route : adopter les projets de textes relatifs à la création de la police territoriale en février [n° 8] ; lancer son déploiement sur le territoire en mars [n° 16]. Dans son document de travail à l'attention du Comité de Suivi sur la feuille de route actualisée de décembre 2020, l'Observateur indépendant signalait dès début février un calendrier peu réaliste sur cette mesure, recommandant l'adoption d'un plan d'action priorisé, séquencé et réaliste tenant compte des contraintes de temps et de budget notamment.

¹⁹ Les Mouvements ont souvent considéré qu'ils n'ont pas suffisamment été associés à l'élaboration du projet de loi et ont à nouveau demandé au CSA de juin à être davantage associés. Leurs représentants ont participé aux travaux d'élaboration du projet de loi en 2019. Lors du CSA de juin, le gouvernement a annoncé que des auditions des Mouvements et d'autres parties prenantes maliennes (cf. membres des collectivités territoriales) étaient prévues afin d'améliorer le texte et d'anticiper certains problèmes de mise en œuvre, sans retarder davantage la création de la police territoriale et le vote de la loi.

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

En matière de développement socio-économique, certains progrès ont bien été réalisés pour avancer vers la réalisation de la Stratégie Spécifique de Développement des régions du nord (SSD-RN) financé par le Fonds de Développement Durable (FDD). Le Conseil consultatif interrégional (CCI) de la Zone de Développement des Régions du Nord, chargé de coordonner et mutualiser les moyens de mise en œuvre de la SSD-RN, a été créé, et ses membres nommés par arrêté ministériel²³. De plus, le comité de pilotage du FDD a tenu en avril sa seconde session depuis sa création en 2018, pour la première fois en présence de représentants des Mouvements à titre d'observateurs. Seize premiers projets ont été validés, dont neuf sont situés dans les régions du nord, quatre dans le centre et trois dans le sud, pour un montant total de 38,45 milliards de CFA (environ 69 millions de dollars US)²⁴.

Cependant, aucun projet n'a encore démarré à ce jour malgré la disponibilité du FDD, dont le financement s'élève à 61,6 milliards de CFA (environ 111 millions de dollars US), selon les annonces en Sous-comité du CSA le 19 mai. Contrairement aux engagements pris par le Gouvernement et les exhortations du CSA, les Mouvements ne sont toujours pas représentés de manière officielle dans le comité de pilotage et le comité de gestion du FDD. Par ailleurs, six mois après sa création, le CCI n'est pas opérationnel. De même, les demandes répétées de la Médiation et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur la pérennité des ressources du FDD (utilisation des fonds, prévisions budgétaires, et ressources pour 2021 et le futur), et sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la SSD-RN, restent en attente²⁵.

²⁰ Les deux autres n'ont pas davantage enregistré d'avancées mais les échéances décidées par les Parties ne sont pas expirées.

²¹ Voir le rapport de l'Observateur indépendant de décembre 2020, Annexe I sur les recommandations spécifiques.

²² L'Accord prévoit, chapitre 14, article 46, la création d'une Commission d'enquête internationale chargée de faire la lumière sur tous les crimes de guerre, les crimes contre l'Humanité, les crimes de génocide, les crimes sexuels et les autres violations graves du Droit international, des Droits de l'homme et du Droit international humanitaire sur tout le territoire malien. Celle-ci a été établie le 19 janvier 2018 par le Secrétaire général des Nations Unies. Son rapport a été soumis le 26 juin 2020 au Secrétaire général des Nations Unies.

²³ Arrêté N°2020-3388/MATD-SG du 31 décembre 2020, fixant la liste nominative des membres du Conseil consultatif inter-régional de la Zone de développement des régions du nord du Mali.

²⁴ L'Accord prévoit en son titre IV la création de la zone de développement des régions du nord, laquelle doit être dotée i) d'un conseil consultatif interrégional ii), d'une stratégie spécifique de développement des régions du Nord (SSD-RN) financée par un Fonds de développement durable (FDD). Le FDD est géré par deux organes : un comité de gestion et un comité de pilotage. Voir aussi le rapport de décembre 2020 de l'Observateur indépendant.

²⁵ Cette question est en suspens depuis 2019. Voir les rapports de l'Observateur indépendant de septembre 2019 et de décembre 2020 (Annexe 1, Observations spécifiques).

Question de la relecture de l'Accord

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

Défiance croissante du public à l'égard de l'Accord

Malgré le rôle de l'Accord dans l'absence de combats entre les signataires, la perception d'un processus de mise en œuvre éloigné des réalités du pays grandit parmi les Maliens et sa pertinence même est mise en cause par une partie de la classe politique malienne et de la société civile. Certains acteurs de la société civile s'organisent ainsi autour de mouvements tels que le « Front de refus de l'Accord d'Alger ». Ce groupe a publiquement appelé à remettre en cause l'Accord ou à abandonner son application. Il a organisé des rassemblements à Bamako (6 février, 13 mars et 16 juin) pour protester contre l'Accord et les prétendus risques posés à l'unité nationale. Ces mouvements épars trouvent de plus en plus de relais auprès de personnalités politiques maliennes, que ce soit certains *leaders* en meeting politique, comme lors du rassemblement le 21 février du Mouvement du 5 juin-Rassemblement des forces patriotiques au palais de la culture à Bamako, ou encore un membre du CNT en juillet dans une vidéo partagée sur les réseaux sociaux.

Au cours des entretiens réalisés avec la société civile lors des missions à Kidal et à Ménaka en février et mars, l'Observateur indépendant a également constaté que ce phénomène suscitait des inquiétudes parmi les populations du nord. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi appelé à garantir l'Accord, qui reste perçu comme la principale solution aux problèmes d'insécurité, d'absence de l'Etat et de fractures du tissu social vécus par les populations, pour qu'il ne puisse pas être remis en cause.

Les efforts entamés par les Parties et l'ensemble du CSA pour renforcer la transparence du processus de mise en œuvre, notamment à travers l'inclusion des femmes au CSA et les sessions délocalisées et ouvertes à des représentants des communautés locales, pourraient apporter des réponses à cette défiance croissante.

²⁶ Le Plan d'Action du Gouvernement de Transition a été présenté par le Premier ministre et adopté par le Conseil National de Transition le 19 février 2021.

²⁷ Le nouveau Premier ministre a retenu une « relecture intelligente » et une « relecture de manière consensuelle » mais « inéluctable » de l'Accord ; le nouveau Président a évoqué une « mise en œuvre intelligente et efficiente ».

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

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

Progrès sur le processus de DDR-intégration accéléré

Après un an de retard, la phase de « rattrapage » a repris pendant la période couverte par ce rapport. Pour rappel, le rattrapage est le processus pour intégrer des ex-combattants des mouvements qui n'ont pas été intégrés lors de la première vague de DDR-intégration accéléré. Au total, 422 ex-combattants issus des Mouvements signataires, ou ceux adhérents à l'Accord, ont intégré les FDS à l'issue d'une formation de trois mois, achevée le 30 avril. Au total, près de 1750 ex-combattants sont désormais intégrés, ce qui représente la presque-totalité de la cible de 1800 visé au lancement du DDR-intégration accéléré en novembre 2018²⁸.

Selon les annonces de l'état-major des FAMA en avril, les 422 personnels issus de la phase de rattrapage devraient rejoindre leurs affectations au sein d'unités des FDS en juillet. Pour prévenir les enlèvements lors des voyages au sites de déploiement et les autres problèmes rencontrés avec la première vague des éléments intégrés, les intégrés issus du rattrapage sont restés encadrés et pris en charge dans un camp de transit aménagé par la MINUSMA à Kati dans l'attente de leur déploiement²⁹. Lors du CSA de juin, le Gouvernement a annoncé que les nouveaux intégrés seraient affectés au sein des unités des FAMA selon les besoins, y compris en dehors des régions du nord. Cette annonce est notable car lors de la première vague de DDR accéléré, à travers un accord entre les Parties, l'ensemble des combattants intégrés ont été déployés au nord. Les Mouvements n'ont pas exprimé d'opposition et le déploiement des éléments est en cours.

Prochaines étapes de l'ensemble du processus de DDR

De manière générale, il n'y a pas de vision commune entre les Parties sur les prochaines étapes du processus de DDR après la finalisation de la phase de « rattrapage ». Les Parties vont devoir clarifier l'avenir du processus. Pour ce faire, les Parties ont notamment besoin de régler plusieurs questions persistantes, parmi lesquelles figurent toujours les quotas d'intégration des ex-combattants des mouvements dans les FDS et dans les corps civils de l'Etat ainsi que l'attribution des grades et l'intégration des ex-combattants dans la chaîne de commandement. Lors du CSA de juin, les Parties ont été exhortées par la Médiation à résoudre ces questions lors d'une prochaine réunion décisionnelle sur les questions de défense et de sécurité.

²⁸ Il y a 1747 ex-combattants intégrés au total. Les 422 ont été répartis comme suit : la Garde Nationale (186) et l'Armée de Terre (236). Initialement, le rattrapage devait concerner 448 combattants mais 26 étaient absents au moment du départ vers les formations.

²⁹ Voir rapport de l'Observateur indépendant de décembre 2020.

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

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

Renforcement de la coopération entre les Mouvements

Les opérations de sécurisation parallèles aux opérations des FDS et aux mécanismes prévus par l'Accord ont été initiées en 2018 par la CMA avec l'opération Acharachou dans la région de Kidal. Ces opérations ont ensuite été géographiquement étendues (cf. extension de Acharachou à la région de Tombouctou en 2019) et développées à différentes échelles par les autres Mouvements armés signataires et adhérents à l'Accord dans les zones sur lesquels ils exercent un contrôle relatif³³.

Les forces nationales restent pour le moment largement en marge de ces opérations. Les autorités locales et les FDS sont bien informées (comme les forces internationales en place) et ont adopté des postures différenciées selon les zones. Par exemple, en 2019 les FDS ont refusé de participer à l'opération Acharachou dans la région de Tombouctou, mais en 2020-21 elles ont soutenu l'opération « Ménaka sans armes ».

Ces dispositifs parallèles sont conjugués à d'autres efforts de coordination entre Mouvements, telle que la coordination militaire établie pour la région de Tombouctou par un accord entre la CMA et la Plateforme en mars³⁴. Par l'accord d'« Anéfis 3 » en janvier entre la CMA et les fractions de la Plateforme, ainsi que d'autres rencontres, les efforts menés au niveau local ou régional pour prévenir les tensions se révèlent pour l'heure efficaces. Dans le même sens, l'un des objectifs que se fixe le

³⁰ La Commission Nationale-DDR a enregistré des candidats potentiellement éligibles à la réinsertion socioéconomique ; elle cite le chiffre de 44 143 candidats éligibles. Voir rapport de l'Observateur indépendant de décembre 2020.

³¹ Cette phase pilote devait être réalisée, entre avril et octobre 2021, et concerner 300 ex-combattants dans chaque région du nord (Tombouctou, Gao, Kidal, Ménaka, et Taoudéni), ainsi que dans la zone de Mopti, notamment parmi ceux déclarés inaptes définitifs à l'intégration dans les FDS.

³² Malgré l'organisation d'un atelier le 18 et 19 mars pour définir les modalités, un plan clair fait toujours défaut. Lors du CSA de juin, les Parties se sont engagées à relancer ce travail.

³³ Les opérations Ménaka sans armes lancées en 2020 par la Plateforme et le Mouvement pour le Salut de l'Azawad-Daoussahak ; Taflist à Tonka (région de Tombouctou) par la CPA ; ou la création en 2021 d'une « zone de défense et de sécurité » dans le Gourma par la CMA en sont des exemples.

³⁴ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, Juin 2021, paragraphe 22, p. 5.

Cadre stratégique permanent (CSP), créé en avril par les Mouvements, est la coordination des efforts de sécurisation des personnes et de leurs biens dans les régions du nord³⁵.

De plus, les Mouvements ont opéré à plusieurs reprises des démonstrations de force, avec exhibition de pick-up et d'armes de guerre à l'occasion de leurs congrès, par exemple lors du ralliement le 9 avril du Front Populaire de l'Azawad et d'une partie du Mouvement pour le Salut de l'Azawad-Chamanamas au Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad. Par ces actes, les Mouvements agissent en violation des règles en vigueur, agréées en CTS, en matière de circulation d'armes et de convois. Le *Force Commander* de la MINUSMA, qui sert aussi comme président de la CTS, les a rappelés à leurs engagements dans une lettre adressée en juin aux membres de la CTS³⁶.

Ces initiatives de sécurisation parallèles et de coordination accrue entre les Mouvements ont contribué à apaiser les relations entre eux, et entre les communautés, ainsi qu'à la sécurisation relative des populations. Elles ont également mis en exergue le vide sécuritaire laissé par les retards qui ont jalonné la mise en œuvre des dispositions sécuritaires de l'Accord. Par ailleurs, cet activisme sur le terrain a soulevé des questions sur les objectifs des Mouvements quant à leur désarmement à terme et la question de leur absorption dans les FDS. Ces questions pourraient contribuer à miner la confiance entre les Parties et à ralentir l'exécution de l'Accord³⁷.

Les bataillons reconstitués et les autres chantiers clé du pilier défense et sécurité

Les bataillons des forces armées reconstituées (BATFAR) déployés à Kidal, Gao et Tombouctou, ainsi que la compagnie déployée à Ménaka, ont désormais tous rejoint leurs bases. Ils participent aux opérations de sécurité, notamment dans les régions de Gao, Tombouctou et Ménaka. La troisième compagnie du bataillon de Kidal, retenue à Gao depuis février principalement en raison de l'opposition de la CMA, a été finalement acheminée fin juin, après des mois de retards ; son effectif est complet et devrait bientôt commencer des opérations.

Comme l'Observateur indépendant l'avait déjà indiqué dans son précédent rapport, des problèmes demeurent sur leur prise en charge, le commandement et les indemnités et traitement salarial des BATFARs ; de manière générale, leur traitement est inférieur aux autres unités FAMA déployées dans les mêmes zones. Le Secrétaire général des Nations Unies (rapport de juin) et le CSA (en mars et en juin) ont ainsi souligné le besoin d'opérationnaliser pleinement ces bataillons³⁸.

Plus généralement, les efforts à investir sur les BATFAR sont cruciaux pour la confiance entre les Parties et la sécurisation progressive des régions du nord. En ce sens, plutôt qu'un dispositif isolé et

³⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, Juin 2021, paragraphe 16, p.4. Sur la base du cadre créé en avril, la Plateforme et la CMA ont ensuite signé un accord à Rome le 6 mai.

³⁶ Lettre du Force Commander de la MINUSMA aux membres de la CTS sur l'opération Farrier et les décisions sur la circulation des armes et des convois, N°2021/017/CTS/SEC, 14 juin 2021, Bamako.

³⁷ Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la situation au Mali, 1^{er} juin 2021, paragraphes 16 et 22, pp.4, 5.

³⁸ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, 1^{er} juin 2021, paragraphes 92, p.15 ; Communiqué de la session du CSA le 29 juin : « Les participants se sont engagés à redoubler d'efforts pour parachever la mise en œuvre des engagements restants en tirant pleinement avantage de la mobilisation internationale en vue de la stabilisation de la situation au Mali. A cet égard, ils se sont engagés à mettre tout en œuvre pour concrétiser, à titre prioritaire, les actions suivantes : l'opérationnalisation d'ici la prochaine session du CSA des bataillons reconstitués de Gao, de Tombouctou et de Kidal ... » .

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

Opportunités pour accélérer la mise en œuvre

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

- **Bâtir sur l'esprit de Kayes.** Lors du CSA de Kayes en mars, les Parties maliennes ont entamé un travail constructif autour de l'examen de leur action. Elles ont reconnu des défis chroniques et pris des engagements pour les surmonter. Ces engagements portent sur une approche renouvelée, des actions à finaliser, des questions à régler prioritairement, une inclusivité accrue, et une communication renforcée³⁹.
- **Présenter le gage de l'application du principe de « meilleure représentation des populations du nord dans les institutions nationales » (article 6).** Sur le pilier politico-institutionnel, en juin les Parties discutaient des dispositions pertinentes de l'Accord à transposer dans la Constitution (bien que l'élan semble s'être ralenti depuis lors) et de finaliser le redécoupage administratif et électoral dans les nouveaux cercles et régions du nord. Ces discussions devraient être finalisées dans le cadre d'efforts plus larges pour mettre en œuvre l'article 6.
- **Résoudre définitivement les questions persistantes des quotas et de chaîne de commandement, planifier le DDR global, et réaliser des progrès sur les FDS reconstituées.** Compte tenu de la priorité donnée par le nouveau Gouvernement de Transition à la création des conditions sécuritaires pour le retour de l'administration dans les zones les plus affectées par la crise, accentuer de l'administration au nord à côté des BATFARs est essentiel pour dessiner un cycle constructif⁴⁰. L'opérationnalisation des BATFARs est vitale et déjà en cours.
- **La participation de femmes au CSA ouvre de nouvelles opportunités pour accroître encore la transparence, l'inclusivité et la redevabilité du processus, c'est-à-dire la confiance du public envers l'Accord.** Ces nouvelles membres constituent des alliées pour rapprocher le processus des populations et accroître la compréhension de l'Accord et des bénéfices de sa mise en œuvre par la population.
- **La disponibilité continue des partenaires du Mali pour un accompagnement renforcé de la relance constitue également une opportunité.** Sur le fond, la Médiation pourrait se saisir de questions cruciales en suspens et assister les Parties dans l'organisation des réunions de niveau décisionnel pour faire émerger un plan global de DDR. Sur le plan technique, une

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

⁴⁰ Voir le discours d'orientation du premier ministre à l'adresse de son cabinet ministériel le 13 juin 2021, retransmis sur WhatsApp. Le communiqué du CSA en mars a établi parmi ses priorités : « la reprise des consultations de niveau décisionnel sur les questions de défense et de sécurité entamées le 9 février 2021 ainsi que la réactivation de la CTS et des EMOV, avec en perspective, le parachèvement et la clôture du DDR-Accéléralé, notamment par le déploiement de la troisième compagnie du MOC de Kidal ainsi que par l'opérationnalisation de tous les Bataillons de l'Armée reconstituée et le lancement de nouvelles phases du DDR. » Voir aussi le rapport de l'Observateur indépendant de décembre 2020.

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