

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

Juin 2022

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 septembre 2021 à juin 2022. 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 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 Etats-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 spéciale **
- **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*
- **Michael Johnson**, *Associé principal de programme, Programme de Résolution de Conflits*
- **Anne Savey**, *Rédactrice et analyste*
- **Soyia Ellison**, *Directrice adjointe de la communication*
- **Janet Shin**, *Directrice adjointe principale au développement*
- **Maddie Warman**, *Associée de programme, Programme de Résolution de Conflits*
- **Irene Pujol Chica**, *Coordinatrice cartographie et analyse des données au Mali, Programme de Résolution de Conflits*
- **Ruby Judit-Kochenderfer**, *Analyste financier*
- **Manuela Massé**, *Traductrice*

* Basée à Washington, D.C. avec des missions fréquentes au Mali et dans la sous-région.

TABLE DES MATIERES

ACRONYMES	4
TERMINOLOGIE	5

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
INTRODUCTION	7
OBSERVATIONS	10
CONCLUSION	16

ACRONYMES

ANR	Assises nationales pour la refondation National Conference for the rebuilding of the State
BATFAR	Bataillons des forces armées reconstituées Battalions of the Reconstituted Armed Forces
CCI	Conseil consultatif interrégional Interregional Consultative Council
CMA	Coordination des mouvements de l’Azawad Coordination of Azawad Movements
CSA	Comité de suivi de l’Accord Agreement Monitoring Committee
CSP	Cadre stratégique permanent Strategic Permanent Framework
CTS	Commission technique de sécurité Technical Security Committee
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion Disarmament, Demobilization, and Reintegration
DNI	Dialogue national inclusif Inclusive national dialogue
FAMa	Forces armées maliennes Malian Armed Forces
FDD	Fonds de développement durable Sustainable Development Fund
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MOC	Mécanisme opérationnel de coordination Operational Coordination Mechanism
PAG	Programme d’action gouvernemental Government action plan

TERMINOLOGIE

Accord	Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015.
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'État, 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, 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 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. Depuis le 6 juin 2022, la durée de la Transition est fixée à 24 mois à compter du 26 mars 2022.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En ce septième anniversaire de la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, la mise en œuvre se trouve dans une situation de blocage sans précédent. **Les Parties signataires, le Gouvernement du Mali, la Coordination des Mouvements de l'Azawad et la Plateforme, n'ont réalisé aucune avancée significative depuis près d'un an. Les organes clés du processus de mise en œuvre sont à l'arrêt, pour la plupart. Dans le même temps, les processus de recrutements, de réarmement et les mouvements sur le terrain opérés en dehors du cadre de l'Accord, font planer le risque d'une reprise des hostilités.** Pourtant, publiquement, toutes les Parties continuent à réaffirmer leur engagement envers l'Accord.

Les raisons de cette situation sont multiples. Les récriminations entre les Parties signataires lors de la réunion du Comité de Suivi d'octobre 2021, les désaccords sur le Cadre Stratégique Permanent et la détérioration des relations entre les dirigeants des Mouvements et le Gouvernement de Transition y ont contribué.

Le présent rapport couvre la période de septembre 2021 à juin 2022 et se focalise sur un autre facteur fréquemment négligé : le débat autour de la « relecture » de l'Accord. **L'idée d'une « relecture » de l'Accord a largement contribué à la situation de blocage actuelle, en accroissant l'incertitude quant à l'avenir de la mise en œuvre, en détériorant la confiance déjà fragile entre les Parties et en alimentant la défiance croissante des Maliens et Maliennes envers l'Accord.**

Ce rapport s'appuie sur plus de quatre années d'observation quotidienne du processus de mise en œuvre et souligne que la « relecture » de l'Accord est une question qui mine inutilement la mise en œuvre. L'Accord est un accord-cadre large et flexible, et non un carcan figé. **Au cours de la mise en œuvre, les Parties signataires ont régulièrement procédé à des adaptations consensuelles de l'Accord pour répondre aux évolutions du contexte malien. L'Accord lui-même prévoit de multiples mécanismes pour ce faire.** Les appels à une relecture de l'Accord négligent cette palette d'outils. Toutes les Parties se sont retranchées dans des positions rigides – pour ou contre la relecture – en contradiction avec leurs propres pratiques antérieures.

Les Parties signataires et les organes soutenant la mise en œuvre devront s'appuyer sur le pragmatisme dont ils ont fait preuve dans le passé pour sortir de la situation de blocage actuelle et concrétiser la promesse de paix et de réconciliation pour le Mali contenue dans l'Accord.

I. INTRODUCTION

1. La mise en œuvre de l'Accord dans une situation de blocage sans précédent

La septième année de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, s'accomplit le 20 juin 2022 dans une situation de blocage sans précédent du processus de mise œuvre. Les Parties maliennes n'ont réalisé aucune avancée significative pour la mise en œuvre depuis presque un an. De plus, les activités des organes de suivi et de mise en œuvre de l'Accord sont paralysées depuis octobre 2021, date de la dernière session du Comité de Suivi de l'Accord (CSA). Le CSA et ses Sous-comités, ainsi que le Cadre de concertation inter-malien, ont arrêté de se réunir¹.

En même temps, on observe des indices d'éventuelle escalade politique et militaire entre les Parties. Les recrutements, le réarmement et l'activisme militaire sur le terrain font craindre une possible reprise des hostilités². Face à la gravité de la situation, depuis janvier 2022 la Médiation internationale tente de se remobiliser. Mais la fatigue, la frustration et le manque de leviers pour agir positivement sur la situation sont aussi perceptibles chez les partenaires du Mali.

Les Parties maliennes ont bien continué à réaffirmer leur attachement à l'Accord dans leurs déclarations. Le dialogue entre les Parties n'a pas été totalement rompu. Le dialogue entre le Gouvernement, sous l'égide du ministère de la Réconciliation, de la Paix et de la Cohésion Nationale, et la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA), la Plateforme et les mouvements de l'Inclusivité s'est poursuivi sur deux sujets. D'une part, les Parties ont continué à se retrouver, sans résultat concluant, autour du phénomène parallèle aux instances de mise en œuvre et de suivi de l'Accord qu'est le Cadre Stratégique Permanent (CSP)³. D'autre part, le dialogue a continué en vue de la tenue de la Réunion de niveau décisionnel sur les questions de défense et de sécurité, attendue depuis janvier 2021. Le succès de cette réunion est aujourd'hui considéré comme une clé de la relance du processus.

En parallèle, l'idée de révision de l'Accord, qui a été lancée en 2019 et qui s'est poursuivie et amplifiée à travers le projet de « relecture, » « relecture intelligente » ou « mise en œuvre intelligente de l'Accord », a eu un impact négatif sur le processus de mise en œuvre et l'adhésion à l'Accord⁴.

¹ Cependant, la Commission technique de sécurité (CTS), qui a notamment le rôle d'observer le cessez-le-feu, d'enquêter sur d'éventuelles violations du cessez-le-feu, de mettre à jour les arrangements sécuritaires et les vérifier, a bien continué à se réunir, même de façon irrégulière, avec deux réunions de la CTS le 31 mars et le 16 juin 2022.

² Le 17 juin 2022, le commandement FAMA a informé les Mouvements qu'ils devaient évacuer la ville de Ménaka à compter du 20 juin, et délocaliser leurs positions hors de la ville. Voir le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, mars 2022, p.1 et 6 ; extrait du discours d'El Ghassim Wane, lors de la présentation du Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, 7 avril 2022, <https://www.un.org/press/fr/2022/cs14856.doc.htm> ; rapport de fin de mission du président sortant de la Commission Nationale Désarmement Démobilisation Réinsertion (CNDDR), Zahabi Ould Sidi Mohamed, présentée le 16 mai 2022, p.19 et 30-35.

³ Le CSP est une initiative des Mouvements pour coordonner leur action en matière de sécurité. Il a été créé en avril 2021 à Bamako, puis avec la déclaration de Rome en mai 2021. Les différents persistants avec le gouvernement portent sur le leadership, le financement et les objectifs mêmes du CSP. Voir rapport de l'Observateur indépendant d'août 2021.

⁴ Le projet figure notamment dans le Plan d'action du Gouvernement du 19 février 2021 (axe 1.1, « Diligenter la relecture, l'appropriation et la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du

L'évocation de concepts autour de la « relecture » se poursuit d'ailleurs en l'absence de toute définition claire et consensuelle de leur contenu, des modalités de leur mise en application, et des objectifs à atteindre. Sans clarification du concept de « relecture », celui-ci a progressivement contribué à démobiliser l'attention et la volonté des Parties, et à miner davantage la confiance entre elles. La « relecture » a aussi eu un impact négatif considérable sur la perception et les attitudes vis-à-vis de l'Accord dans l'opinion publique et auprès de la classe politique et la société civile. Pour ces raisons, ce rapport est dédié à cette question.

Ces évolutions interviennent dans un contexte où le Mali doit faire face à d'immenses défis. Il s'agit d'abord de la réussite de la Transition, sur laquelle reposait beaucoup d'espoir pour redynamiser la mise en œuvre de l'Accord. Certains espéraient que le gouvernement de transition pourrait redynamiser la mise en œuvre de l'Accord, et créer un consensus pratique et bénéfique avec les Mouvements signataires. Mais cet espoir a fait long feu tandis que les défis sécuritaires prédominent. Les violences contre les civils ont augmenté dans le centre et le nord, les relations avec les partenaires internationaux traditionnels du Mali connaissent des difficultés et le dispositif d'appui à la stabilisation et à la lutte contre le terrorisme évolue⁵. Le Gouvernement est également confronté à l'aggravation de la situation socio-économique liée notamment aux sanctions de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dans un contexte sous-régional et international affecté par les suites du COVID 19 et de la guerre en Ukraine⁶.

2. Accompagnement spécifique de l'Observateur indépendant sur la période

Dans ce contexte, l'Observateur indépendant a déployé des efforts pour aider les acteurs de la mise en œuvre et du suivi de l'Accord à se retrouver et à redynamiser le processus, notamment sur la base des différentes recommandations de l'Observateur indépendant. Le Séminaire qu'il a organisé en février 2022 a constitué le premier événement autour du processus de mise en œuvre depuis octobre 2021⁷. Il a regroupé dans des échanges apaisés et constructifs environ 90 personnes issues de toutes les Parties signataires et des membres de la communauté internationale, avec la présence des représentants de tous les ministères chargés de la mise en œuvre de l'Accord. Sur la base d'un examen des recommandations de l'Observateur indépendant, les représentants des Parties ont formulé des propositions consensuelles pour relancer le processus de mise en œuvre⁸.

processus d'Alger ») ; et dans le Plan d'action du Gouvernement 2021-2022, de juillet 2021 (axe 2.1.2 et 2.1.3 « Relecture intelligente de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger » et « Mise en œuvre intelligente de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation »).

⁵ Rapport mensuel sur la sécurité ([Mali Security Data Highlights - May 2022](#)) élaboré par le Projet de cartographie des conflits du Programme de résolution des conflits du TCC au Mali sur la base de données provenant du projet Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), des médias sociaux, d'articles d'actualité, et de sources locales. Les données de l'ACLED sont accessibles au public sur : [ACLED \(acleddata.com\)](#).

⁶ Communiqué Final du 6^e Sommet Extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO sur la situation au Mali, en Guinée et au Burkina Faso, 04 juin 2022 ; Mali : Hausse des prix des produits de première nécessité au Mali : Causes et Conséquences - Septembre 2021, Programme alimentaire mondial, janvier 2022, <https://reliefweb.int/report/mali/mali-hausse-des-prix-des-produits-de-premiere-necessite-au-mali-causes-et-cons-quences>.

⁷ Le Séminaire sur les rapports de l'Observateur Indépendant, organisé en étroite collaboration avec le ministère de la Réconciliation et le Haut Représentant du Président de la Transition pour la mise en œuvre de la contribution active des mouvements et de la Médiation internationale.

⁸ Rapport final du Séminaire sur l'examen des rapports et recommandations de l'Observateur indépendant, organisé les 16 et 17 février 2022 à Bamako.

Au vu de la persistance de la crise, le président du Conseil d'administration du Centre Carter, Jason Carter, a effectué une visite officielle en mai 2022 auprès des acteurs de la mise en œuvre et du suivi de l'Accord, et a été reçu en audience par le Président de la Transition, le colonel Assimi Goïta⁹. La conseillère spéciale de l'Observateur indépendant a conduit une mission auprès du chef de file de la Médiation et Président du CSA, l'Algérie, et auprès du pays voisin et un des vice-présidents du CSA, la Mauritanie. Ces actions ont permis d'échanger sur l'état de la mise en œuvre actuelle et d'en souligner les risques.

3. La « relecture » de l'Accord : une question à traiter

L'idée de « relecture » de l'Accord prospère dans le débat public, charriant des interrogations, des incertitudes, et des passions. Cela se constate à travers l'usage croissant des expressions de « relecture », « relecture intelligente » ou « mise en œuvre intelligente » dans les conversations ordinaires comme dans les déclarations officielles. La question de la « relecture », déjà si implantée dans les esprits, contribue largement à miner le processus de mise en œuvre et hypothèque d'une certaine manière l'avenir même de l'Accord.

Pour le Gouvernement, la « relecture » de l'Accord apparaît, notamment à travers les Programme d'action gouvernementaux (PAG), comme une condition prioritaire à la poursuite de la mise en œuvre. La CMA, quant à elle, considère le projet de « relecture » comme une cause de rupture. De nombreux responsables politiques et des leaders d'opinion perçoivent le contenu de l'Accord et sa supposée « immuabilité » comme un danger. De plus, en l'absence de définition claire sur son contenu, le projet de « relecture » de l'Accord a aussi affaibli la capacité d'intervention de ceux qui accompagnent le processus, tels que la Médiation internationale et même l'Observateur indépendant. Cette question mérite d'être traitée de sorte qu'elle ne vienne pas empêcher la relance du processus.

Ainsi, l'Observateur indépendant se propose dans ce rapport de contribuer à une clarification de la question de la « relecture » en revenant sur ses origines, son évolution et les débats qui l'entourent. Il rappelle aussi les possibilités offertes par l'Accord pour adapter consensuellement les mesures prévues, et la manière dont les Parties ont constamment su y recourir depuis 2015 pour adapter la mise en œuvre de l'Accord aux réalités et au contexte malien.

II. OBSERVATIONS

1. L'Accord : un cadre plutôt qu'un carcan

L'Accord est par définition un accord-cadre. En des termes généraux, il fixe le cadre permettant aux Parties, par une concertation permanente de mettre en œuvre leurs engagements de manière adaptée. C'est justement pour pouvoir interpréter et appliquer l'Accord « en temps réel » et en fonction du contexte que toutes les Parties sont représentées au sein de tous les organes et

https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/mali-independent-observer-report-fr-feb-2022.pdf. Une vidéo a également été réalisée : <https://youtu.be/7OmVGCR0nEE>
⁹ <https://twitter.com/goitaassimi/status/1522317198144020480?s=21>

mécanismes de mise en œuvre¹⁰. C'est également pour cette raison que les Parties signataires ont institué un Cadre de concertation inter-malien. Son contenu n'est donc pas figé. Il peut être adapté de manière consensuelle, selon le contexte et les besoins, au moment de l'adoption des textes législatifs par exemple, ou chaque fois que les Parties signataires se trouvent devant des divergences sur l'interprétation ou les modalités d'application de ses dispositions.

De plus, les Parties ont convenu à l'article 60 de confier au CSA le rôle d'interpréter les dispositions de l'Accord en cas de divergence, et à l'article 52 à la Médiation d'offrir ses bons offices et de jouer le rôle de dernier recours au double plan politique et moral en cas de graves difficultés. L'Accord prévoit aussi la possibilité de révision des ses propres dispositions. L'article 65 le fixe clairement en soumettant toute modification du texte au « consentement express de toutes les Parties et à l'avis du CSA ». Cette palette de mécanismes existe déjà dans l'Accord pour que le processus de mise en œuvre soit à même de répondre de manière flexible aux évolutions du contexte malien.

2. La « Relecture » de l'Accord : un débat qui hypothèque l'avenir du processus

A. Apparition du débat sur le projet de révision de l'Accord

Le premier projet officiel de « relecture » de l'Accord est apparu lors la déclaration du Président Ibrahim Boubacar Keïta à l'occasion du 59^{ème} anniversaire de l'indépendance, le 22 septembre 2019, confirmant les positions qui émanaient déjà de certains membres du Gouvernement. Il avait alors évoqué la « révision nécessaire » de certains points afin de lever « les obstacles sur lesquels bute la mise en œuvre de l'Accord ».

Le Dialogue National Inclusif (DNI), tenu en décembre 2019, a, après des débats difficiles autour de l'Accord, repris cette idée, en utilisant pour la première fois le terme de « relecture » et en recommandant de procéder à la « relecture de certaines dispositions de l'Accord selon les mécanismes prévus à l'article 65 dudit accord ».

Depuis les deux coups d'État de 2020 et 2021 et la mise en place de la Transition, la « relecture » est omniprésente lorsqu'il est question de la mise en œuvre de l'Accord. La Charte de la transition et les deux programmes d'action gouvernementaux successifs ont inscrit la mise en œuvre de l'Accord, incluant sa « relecture » ou sa « relecture intelligente » parmi leurs priorités. Dès son rapport de septembre 2021, l'Observateur indépendant signalait déjà que la priorité donnée à la « relecture de l'Accord » ou à la « relecture intelligente de l'Accord » dans les programmes d'action du gouvernement et les discours officiels pourrait aggraver les relations entre les Parties et ajouter un frein majeur au processus de mise en œuvre¹¹.

Depuis les Assises Nationales de la Refondation (ANR), tenues du 11 au 30 décembre 2021, l'impact du concept de « relecture » n'a cessé de grandir. Les ANR ont confirmé les choix du

¹⁰ Voir le Règlement intérieur du CSA (21 juillet 2015), ainsi que les textes de création ou de réorganisation des commissions tel que le Décret N°2017-0914/P-RM du 20 novembre 2017 fixant la liste nominative des membres du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité.

¹¹ Dans la Présentation du Plan d'action du gouvernement (PAG) de la transition devant le Conseil national de la transition, par le Premier ministre Moctar Ouane, 19 février 2021, la relecture de l'accord de paix est la priorité n°1, voir p. 5 et 6. Dans le PAG actualisé du 26 juillet 2021, du Gouvernement de la rectification de la transition, Axe 2: *Reformes Politiques et Institutionnelles*, la « Relecture intelligente de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation issu du processus d'Alger (APR) » est placée comme deuxième priorité (Action: 2-1-2), après la tenue des Assises Nationales de la Refondation.

Gouvernement en recommandant de « relire l'Accord d'Alger, publier son Additif et accélérer sa mise en œuvre ». La disparition des références à l'article 65 de l'Accord ici accentuent les incertitudes autour de la « relecture ». Lors de son investiture devant le Conseil National de Transition le 7 juin 2021, le Président de la Transition, Assimi Goïta, a prôné pour la première fois la « mise en œuvre intelligente et efficiente » de l'Accord. Un an plus tard, le flou sur la définition du concept, les changements concrets recherchés et la procédure proposée demeure.

B. Impact du projet de « relecture » de l'Accord

Le débat sur la « relecture » de l'Accord a généré une escalade dans les positions des Parties et des interrogations croissantes dans l'opinion publique sur l'Accord lui-même et son avenir, voire un regain d'audience des contempteurs de l'Accord.

En 2019 et 2020, la controverse sur l'idée de « relecture » avait déjà affecté le dialogue entre les Parties maliennes. La déclaration du Président Keïta avait immédiatement suscité des tensions. La Plateforme estimait que la révision était envisageable, uniquement à travers les mécanismes prévus dans l'Accord, et la CMA s'opposait déjà à toute révision de l'Accord. Ainsi, elle n'a accepté de participer au DNI qu'après avoir obtenu des garanties du gouvernement sur la préservation du cadre de l'Accord¹². C'est dans ce contexte que le gouvernement a ajourné sine die la session du CSA prévue à Kidal en septembre 2019, session hautement symbolique puisqu'elle devait être la première session en région. En réaction, la CMA et la Plateforme se sont quand même réunies à Kidal le 17 septembre et ont appelé « la Partie gouvernementale à ne pas céder à la tentation de s'écarter du cadre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation »¹³. Puis, la CMA a suspendu pendant six mois sa participation aux organes de mise en œuvre de l'Accord¹⁴.

Depuis octobre 2021, l'histoire se répète de façon plus aiguë, dans un contexte où d'autres facteurs contribuent également au blocage. La cristallisation des discours sur la « relecture » s'est accrue et le ton est monté entre les Parties.

Pendant que le discours officiel n'a cessé de monter en faveur de la « relecture » de l'Accord, la CMA, restée constante depuis 2019, s'oppose à toute révision de l'Accord. Selon elle, bien qu'imparfait, l'Accord est un outil d'unité et de stabilité et constitue le seul lien entre le Gouvernement et les Mouvements. Face au discours tenu par certains membres du Gouvernement, la CMA a exigé que celui-ci clarifie sa position et menacé de « tirer les conclusions

¹² Le dialogue est « censé aboutir à des réformes institutionnelles et constitutionnelles et accélérer la mise en œuvre de l'Accord de paix », Jeune Afrique du 10 octobre 2019. Ainsi, après l'atelier de validation des termes de référence du dialogue le 14 septembre, les rencontres du DNI au niveau des cercles et des communes et du district de Bamako se sont tenues du 14 au 15 octobre, puis au niveau régional, du 21 au 22 octobre.

¹³ Communiqué conjoint de la rencontre CMA-Plateforme tenue à Kidal le 17 septembre 2019, 18 septembre 2019, Kidal.

¹⁴ Le porte-parole de la CMA, Almou Ag Mohamed a déclaré : « Après l'annulation de la réunion du CSA à Kidal, nous demandons une réunion avec la partie gouvernementale sur un terrain neutre afin qu'on se dise nos vérités et pour décider s'il faut continuer avec cet accord de paix, ou s'il convient de le déclarer caduc », Jeune Afrique, 18 septembre 2019.

qui s'imposent »¹⁵. La position de la Plateforme a évolué au cours des trois dernières années¹⁶. Au début favorable à une révision à condition d'utiliser les mécanismes prévus par l'Accord pour ce faire, la Plateforme a infléchi sa position : plutôt qu'une relecture de l'Accord, c'est une plus grande mobilisation des Parties qui permettra d'accélérer la mise en œuvre de l'Accord. En bref, les positions sont largement figées alors que le discours anti-accord gagne du terrain.

Le discours le plus virulent induit par le projet de « relecture de l'Accord » vient d'une partie de la classe politique et de la société civile. Leur argument essentiel est que l'Accord s'il était mis en œuvre consacrerait la partition et la dissolution du Mali¹⁷. Depuis 2021, le Front du refus de l'Accord, une association de la société civile, a largement porté ce discours dans les médias nationaux¹⁸.

D'autres organisations de la société civile ont été également gagnées à l'idée de « relecture ». Certaines estiment que lors des négociations d'Alger, le Gouvernement se trouvait en état de faiblesse et a fait trop de concessions. D'autres présentent les difficultés et retards de mise en œuvre comme résultants des problèmes intrinsèques à l'Accord lui-même, qui justifieraient la révision de certaines de ses dispositions. Par exemple, dans son dernier rapport, la Coalition Citoyenne de la Société Civile pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation Nationale (CCSC-PURN), dirigée par l'ancien premier ministre Ahmed Mohamed Ag Hamani, est convaincue de la « pertinence des réformes [pour la régionalisation et la décentralisation] qui seront [rendues] plus conformes aux aspirations du peuple et des réalités du terrain par une relecture intelligente de l'Accord »¹⁹. D'autres, encore, veulent une révision afin d'inclure la société civile en tant que signataire et Partie à l'Accord.

L'Observateur indépendant a également constaté l'espace gagné par l'idée de la « relecture » de l'Accord dans l'opinion publique en régions, y compris au nord. Quasiment tous les interlocuteurs rencontrés par l'Observateur indépendant en régions se positionnent sur le sujet, qu'ils soient pour ou contre. A Gao par exemple, des représentants des jeunes et des autorités traditionnelles rencontrés en février pensent qu'il est nécessaire de procéder à la révision de

¹⁵ Communiqué N°02/BE/CMA/2022 de la session ordinaire de son Bureau Exécutif, 22 janvier 2022. Dans un autre communiqué, la CMA a déclaré le 3 Mars 2022 que la mise en œuvre de l'Accord « a souffert de la mauvaise foi du gouvernement malien malgré sa prise en compte par la Charte de la transition » et regretté la « posture médiatique autant belliqueuse que diffamatoire » des membres de la haute sphère étatique. La CMA soutient que cette position est « de nature à entretenir une confusion » autour de la mise en œuvre de l'Accord, et a invité cette fois le gouvernement malien « à clarifier instamment et de façon claire et officielle sa position définitive ».

¹⁶ En réponse au discours du Président Ibrahim Boubacar Keita, en 2019, Fahad Ag Almahmoud déclarait que l'Accord pour la paix et la réconciliation prévoit lui-même « sa révision » et que la communauté internationale a indiqué que s'il y a des difficultés dans la mise en œuvre de l'Accord, il faut « apporter des solutions ». En juin 2021, la Plateforme s'oppose à la relecture de l'Accord et Haballa Ag Hamzatta précise : « si on rentre dans cette relecture de l'accord, cela veut dire qu'on va en réalité bloquer la mise en œuvre de l'accord ». « Personne ne peut dire aujourd'hui là où ça va nous amener cette relecture ». « Accord pour la paix : la relecture pourrait être "fatale", prévient la CMA », Studio Tamani, 21 juin 2021.

¹⁷ Le préambule et l'article 1^{er} consacrent pourtant bien l'unité nationale, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'État du Mali, ainsi que sa forme républicaine et son caractère laïc.

¹⁸ Un des plus farouches opposants actuels à l'Accord, l'ancien premier ministre Soumana Sacko, président du parti Cnas Faso Hère, le qualifiait déjà à sa signature de « document qui met à mal l'unité nationale et déstructure les forces armées et de sécurité ».

¹⁹ 6^e rapport alternatif citoyen sur la crise multidimensionnelle du Mali, septembre 2021, CCSC-PURN, avec le soutien de la Friedrich Ebert Stiftung. La CCSC-PURN est un regroupement de plusieurs associations qui vise à observer, veiller et alerter sur la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali.

certaines dispositions, en visant celles qu'ils perçoivent comme un danger pour l'unité et la souveraineté nationale, à l'instar du mode d'élection et des pouvoirs exécutifs des présidents de futures assemblées régionales. A Kidal en revanche, le projet de relecture est généralement perçu avec inquiétude comme la volonté d'une rupture avec l'Accord de la part du Gouvernement.

Chacun comprend la « relecture » de manière différente, et y projette des objectifs, intérêts ou inquiétudes différents. Ainsi, l'Observateur indépendant a identifié les interprétations principales suivantes : rejet pur et simple de l'Accord ; renégociation globale de l'Accord ; renégociation solennelle d'une liste de points de divergence ou en inadéquation avec le contexte actuel et ajout d'un addendum ; refus d'introduire des modifications dans le texte de l'Accord, au risque d'une ouverture de la « boîte de Pandore », métaphore visant à indiquer que tous les sujets négociés à Alger reviendraient sur la table ; poursuite de la mise en œuvre et recherche de solutions aux problèmes au fur et à mesure et au cas par cas ; ou encore, révision conformément aux modalités fixées par l'article 65.

Devant les incertitudes et les ambiguïtés qui ont entouré « la relecture » ou la « mise en œuvre intelligente » de l'Accord de 2019 à aujourd'hui, ni le CSA, ni la Médiation internationale n'ont pourtant abordé officiellement la question. Les Nations Unies se sont cependant par occasion exprimé sur le sujet. Dans son rapport de mars 2021, le Secrétaire général prenait note des appels répétés en faveur d'une réouverture de l'Accord et encourageait vivement les Parties signataires à aborder cette question dans le cadre convenu et dans un esprit de confiance mutuelle. Le groupe d'experts sur le Mali mandaté par le Conseil de sécurité considérait déjà dans son rapport d'août 2021 que « les gouvernements maliens successifs n'ont jusqu'ici pas réussi à clarifier auprès du public le sens de la « relecture de l'Accord », ouvrant ainsi la voie à des spéculations et interprétations erronées, notamment de la part des personnes hostiles à l'Accord »²⁰. Ils ont ainsi mis en exergue ses conséquences néfastes sur la confiance entre les Parties et l'appropriation par les Maliens de l'Accord.

C. Un Accord maintes fois modifié de manière consensuelle

Dans cette section, l'Observateur indépendant s'interroge sur le débat actuel concernant la relecture de l'Accord, au regard des pratiques ayant entouré l'application de certaines de ses dispositions depuis sa signature. Les positions affichées par deux des principaux acteurs de la mise en œuvre semblent étrangères aux pratiques communes et aux méthodes de travail des Parties signataires jusqu'à présent. En effet, dans la pratique, les Parties ont régulièrement procédé à des adaptations consensuelles de l'Accord, dans son interprétation ou dans les modalités d'application de ses dispositions. La position du Gouvernement en faveur d'une « relecture » ne prend donc pas en compte des pratiques qu'il a endossées, alors que la posture de la CMA méconnaît la flexibilité et le pragmatisme dont toutes les Parties ont fait preuve dans le passé.

On peut citer quelques cas significatifs.

➤ Questions politiques et institutionnelles

²⁰ Rapport final du Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité concernant le Mali, 6 août 2021, paragraphes 26 à 28.

La question des Autorités intérimaires constitue le premier exemple d'adaptation constructive et consensuelle de l'Accord par les Parties. Il a donné lieu aux premiers débats passionnés et blocages importants de la mise en œuvre en 2015-2016. Dans son annexe 1, l'Accord prévoit « la mise en place, le cas échéant, des autorités chargées de l'administration des communes, cercles et régions du nord pendant la période intérimaire ». Leurs « désignations, leurs compétences et les modalités de leur fonctionnement seront fixés de manière consensuelle entre les parties ». Une concertation de haut niveau entre le Gouvernement, la CMA et la Plateforme a permis de trouver des solutions pratiques consacrées en juin 2016 dans l'« Entente sur la mise en place des Autorités intérimaires » :

- le compromis entre l'installation d'« Autorités intérimaires » dans les régions, cercles et communes existants de Gao, Kidal et Tombouctou, et la création de « Collèges transitoires » pour les nouvelles régions de Ménaka et de Taoudéni.
- la représentation de toutes les parties (Gouvernement, CMA, Plateforme) au sein des Autorités intérimaires et des Collèges transitoires et l'application de cette mesure partout dans les régions du nord.
- la nomination de conseillers spéciaux issus des Mouvements auprès des Gouverneurs, qui n'était pas prévue par l'Accord²¹.

➤ Questions de Défense et de Sécurité

Devant les difficultés à avancer sur ce pilier, notamment sur les mesures de confiance et le DDR, les Parties se sont entendues sur un certain nombre de modalités qui diffèrent de la lettre de l'Accord. Cela n'a pas constitué un problème, mais au contraire un progrès. Cela concerne :

- l'abandon pour des raisons sécuritaires, entre autres, des opérations de cantonnement, dont huit sites avaient déjà été construits par la Mission multidimensionnelle intégrée de des Nations Unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA).
- la modification des objectifs initiaux du Mécanisme opérationnel conjoint (MOC), puis son abandon et la récupération des ex-combattants déjà disponibles grâce à ce mécanisme aux fins de les intégrer dans les forces de défense et de sécurité²².
- le lancement du processus de mise en place de l'armée reconstituée en dehors des mécanismes et procédures fixés par l'Accord, à savoir le cantonnement, la démobilisation, désarmement et réintégration et redéploiement suivant un plan et calendrier établi par le MOC. Cette flexibilité a permis la mise en place des premières unités de l'armée reconstituée, à travers les Bataillons des forces armées reconstituées (BATFAR) répartis entre Gao, Kidal, Ménaka et Tombouctou.
- l'Accord assigne l'enregistrement des ex-combattants à la Commission technique de sécurité (CTS)²³, alors que cette action a été finalement exécuté par la Commission nationale de DDR (CN-DDR).

²¹ Entente précisant les modalités pratiques de la mise en place des autorités intérimaires, Bamako, 19 juin 2016. <https://maliactu.net/mali-entente-sur-la-mise-en-place-des-autorites-interimaires-texte-integral/>

²² Les objectifs fixés par l'Accord étaient : créer la confiance entre les Parties en formant des contingents comprenant des éléments des FAMa, de la CMA et de la Plateforme ; planifier et conduire des patrouilles mixtes ; planifier et coordonner toutes les actions et mouvements des combattants ; sécuriser le processus de cantonnement et de DDR ; établir un plan et un calendrier détaillés de redéploiement des Forces armées et de sécurité reconstituées (Annexe 2).

²³ « Dans les 60 jours suivant la signature de l'Accord, les mouvements soumettront à la CTS une liste définitive et certifiée de leurs combattants et de leurs armes » (Annexe 2 de l'Accord).

- l'assignation de la question de quotas et des grades des officiers supérieurs à la Réunion de niveau décisionnel, en lieu et place de la Commission nationale d'intégration (CNI) et du Conseil national pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) tel que prévu par l'Accord²⁴.

➤ **Questions de Développement économique et socio-culturel**

- l'adoption d'une loi de portée générale fixant les principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des zones de développement concernant toutes les régions du Mali. Ce texte a permis l'adoption d'une loi spécifique créant la Zone de développement des régions du nord, tout en étendant au reste du Mali le cadre législatif nécessaire à la création d'autres zones semblables²⁵.
- la modification de l'objectif initial du Fonds de développement durable (FDD). Prévu pour le financement de la Stratégie spécifique de développement de la Zone de développement des régions du nord, la loi étend le FDD au financement de projets dans toutes les régions du Mali²⁶.
- la constitution du Conseil consultatif inter-régional (CCI) à partir des Autorités intérimaires en lieu et place des représentants des Assemblées régionales comme prévue par l'Accord.
- la participation des directeurs des agences de développement régionales (ADR), avec voix consultative, aux sessions du CCI.

Ces exemples, non-exhaustifs, rappellent que par le passé les Parties ont su, de façon consensuelle, adapter les dispositions de l'Accord aux réalités et besoins du contexte changeant au Mali.

III. Conclusion

Si certains responsables politiques ont introduit l'idée de « relecture » de l'Accord pour ouvrir un espace de débat et aller vers une meilleure appropriation nationale de l'Accord, l'Observateur indépendant constate que les débats suscités par ce concept et tous les doutes qui l'entourent ont produit un effet nettement négatif sur la mise en œuvre. Faute de précision sur l'idée de « relecture », ni sur l'objectif que cette formule portait, la reprise de ce concept dans la politique nationale a alimenté le déficit de légitimité de l'Accord dans la population et la défiance entre les Parties. Devant les incertitudes qu'entretient l'absence de définition des expressions de « relecture », « relecture intelligente » ou de « mise en œuvre intelligente » de l'Accord,

²⁴ C'est la réunion de haut niveau de décembre 2019, regroupant les officiers des FAMa et des mouvements, qui a fait la recommandation portant sur les grades. Le Décret N°2019-09611 du 12 décembre 2019 portant nomination aux différents grades d'officiers, a été pris sur la base de cette recommandation. Les critères d'intégration ont été déterminés et adoptés par le décret N°2019-0184/P-RM du 5 mars 2019. L'Accord prévoit initialement que la Commission Nationale d'Intégration, en collaboration avec le Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité, établit les critères, les quotas et les modalités d'intégration (voir son Annexe II).

²⁵ Loi N°2019-040 du 24 juillet 2019 fixant les principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des zones de développement au Mali ; et Loi N°2019-041 du 24 juillet 2019 portant création, organisation et modalités de contrôle de la zone de développement des régions du nord du Mali.

²⁶ Loi N°2018-008 du 12 février 2018 portant création du fonds pour le développement durable (FDD), en son article 2, précise que le FDD est destiné à financer les projets de développement de façon équilibrée dans toutes les régions du pays.

l'Observateur indépendant souligne qu'un débat prolongé sur cette question a contribué sérieusement à la paralysie de la mise en œuvre de l'Accord.

La position détaillée du Président de la Transition, recueillie pour la première fois à l'occasion de la visite officielle début mai 2022 de Jason Carter, président du Conseil d'administration du Centre Carter, peut contribuer à fixer un cap clair. Le Président de la Transition a clairement indiqué que la « mise en œuvre intelligente de l'Accord » signifie : « On met en œuvre l'Accord. Chaque fois qu'il y a difficultés ou divergences, on cherche une solution entre frères ».

Cette prise de position claire, et en concorde avec l'esprit de l'Accord, peut contribuer à mettre fin au débat qui hypothèque la mise en œuvre et le devenir du processus de paix. Pour cela, il est crucial que cette position constitue la boussole qui conduise rapidement les Parties maliennes, appuyée par les instances de suivi, à la conception et à la réalisation des actions concrètes.

Au-delà de telles mesures, c'est bien la question de l'adhésion des Maliens à l'Accord qui est en jeu. Répondre clairement à ces détracteurs, expliquer son contenu et soutenir l'Accord publiquement sont indispensables pour revitaliser le processus de mise en œuvre de l'Accord. Plus largement, il est nécessaire que les Parties, et ceux qui les appuient, fassent du soutien à une large appropriation nationale du processus de paix et de réconciliation une priorité, pour que la mise en œuvre de l'Accord puisse contribuer à ramener durablement la paix au Mali.