

Octobre 2018

« Pacte pour la Paix au Mali » : Nouvel outil de décision de l'ONU au Mali ?

Abdourhamane DICKO

En mai et juin 2015, le Gouvernement du Mali et les mouvements armés ont signé à Bamako, à la suite d'un long processus de négociation, et sous l'égide de l'Algérie comme Chef de file de la Médiation internationale et avec le soutien de la Communauté internationale, un accord de paix intitulé Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger. Trois ans après cette signature, les résultats concrets et tangibles en faveur des populations en termes de dividendes de paix se font encore attendre. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement de la République du Mali et les Nations unies ont conclu, le 15 octobre 2018 à Bamako, un « Pacte pour la Paix au Mali » en vue de donner un nouveau souffle à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

Un « Pacte pour la paix » : pourquoi ?

La justification d'un « Pacte pour la paix » réside dans les pertinentes résolutions de l'Organisation des Nations unies (ONU), notamment la Résolution 2432 adoptée le 30 août 2018 par laquelle l'organisation a exprimé sa profonde frustration quant au retard dans la mise en œuvre de l'Accord nonobstant l'accompagnement de la Communauté internationale. L'ONU a aussi exprimé « sa vive impatience face aux retards persistants pris dans l'application intégrale des principales dispositions de l'Accord » et soulignant qu'il était « absolument urgent que le Gouvernement malien et les groupes armés (la Plateforme et la Coordination des

Mouvements de l'Azawad, CMA) prennent des mesures sans précédent pour s'acquitter pleinement et rapidement de leurs obligations restantes au titre de l'Accord ».

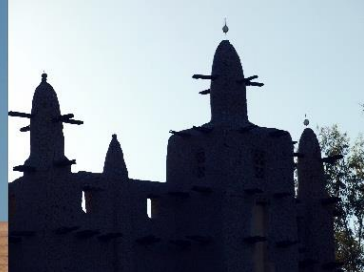
Déjà, dans la Résolution 2423 adoptée le 28 juin 2018, le Conseil de sécurité exprimait sa préoccupation par rapport aux « retards qui persistent, s'agissant de la pleine mise en œuvre de l'Accord, trois ans après sa signature » et soulignait qu'il « faut de toute urgence distribuer des dividendes de la paix qui soient concrets et visibles à la population dans le nord et dans d'autres régions du Mali afin de préserver la pertinence de l'Accord et d'empêcher un éventuel retour en arrière. »

Elle notait également que « la lenteur des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Accord, notamment des dispositions portant sur la défense et la sécurité, ainsi que les retards pris dans la réforme du secteur de la sécurité entravent les efforts visant à rétablir la sécurité dans le nord du Mali » ; elle soulignait que « l'accélération de la mise en œuvre de l'Accord participerait à renforcer la présence de l'État et à améliorer les conditions de sécurité sur tout le territoire malien ainsi qu'à déjouer les tentatives de groupes terroristes qui visent à faire échouer la mise en œuvre de l'Accord. »

En clair, l'ONU n'est pas satisfaite du Mali (Gouvernement et groupes armés) mais aussi d'elle-même. Et, les raisons sont nombreuses. C'est pourquoi l'ONU a recommandé « des mesures adéquates en vue de la conclusion rapide d'un « pacte pour la paix » entre le Gouvernement



FES Mali Policy Paper



malien et l'Organisation des Nations unies, avec l'appui des membres de la médiation internationale, après la prochaine élection présidentielle (...) afin d'accélérer la mise en œuvre de l'Accord. »

Un diktat de l'ONU aux parties maliennes ?

Dans ce sens, le « Gouvernement malien et les groupes armés des coalitions Plateforme et Coordination » sont priés de « prendre immédiatement des mesures concrètes pour appliquer les principales dispositions de l'Accord visées dans la Feuille de route, par :

- la tenue, dans le calme, de l'élection présidentielle, avec l'appui des groupes armés signataires ;
- l'avancement du processus de décentralisation, y compris en adoptant, à l'issue des consultations pertinentes, un décret fixant les modalités du transfert aux collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État, selon leurs domaines de compétence respectifs, et en adoptant, à l'issue des consultations pertinentes, une loi portant création d'une police territoriale à l'échelle régionale ;
- l'entrée en activité des administrations intérimaires dans le nord du Mali, notamment en leur affectant les ressources humaines, techniques et financières dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs missions ;
- l'avancement des opérations de cantonnement et de désarmement, de démobilisation et de réintégration ainsi que de la réforme sans exclusive et consensuelle du secteur de la sécurité, l'objectif étant de parvenir au redéploiement progressif des forces armées et des forces de sécurité reconstituées et réformées au Mali en enregistrant, d'ici à la fin de 2018, tous les combattants admissibles aux fins du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, en

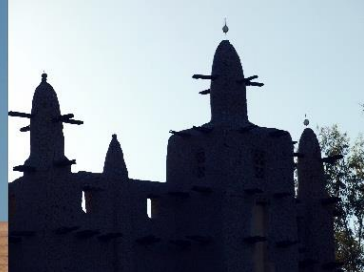
assurant le lancement effectif d'un cantonnement accéléré, en achevant d'intégrer dans les Forces de défense et de sécurité maliennes au moins 1 000 membres des groupes armés signataires, et en amorçant une réinsertion socioéconomique des éléments des mouvements signataires non intégrés, avec le concours des partenaires internationaux, notamment la Banque mondiale ;

- la pleine opérationnalisation des unités mixtes du mécanisme opérationnel de coordination à Gao, à Kidal et à Tombouctou ;
- l'avancement du développement socioéconomique du nord du Mali, en adoptant une loi portant création d'une zone de développement des régions du nord, à l'issue de la tenue d'un atelier de haut niveau organisé pour examiner toutes les questions pertinentes ;
- la participation égale et effective des femmes, y compris (sic) en assurant une plus grande représentation des femmes dans les mécanismes prévus par l'Accord afin d'en appuyer et d'en suivre la mise en œuvre, dont les autorités intérimaires (...) »

Aussi, le Secrétaire général de l'ONU a-t-il été prié de « rendre compte, six mois après l'investiture présidentielle, de l'état de la mise en œuvre des mesures (ci-dessus) et des critères établis dans le cadre du « pacte pour la paix ». Les « progrès accomplis dans l'application de l'Accord » seront examinés et « si des progrès significatifs ne sont pas accomplis dans la mise en œuvre des mesures et des critères susmentionnés », l'ONU exprime son intention « de demander au Secrétaire général de proposer, en conséquence, des options pour une éventuelle adaptation significative de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali



FES Mali Policy Paper



(MINUSMA), à l'expiration de son mandat actuel (...) »

Le partage des responsabilités dans le Pacte permet-il de lui éviter d'être un papier de plus ?

C'est dans ce contexte très marqué que le Gouvernement de la République du Mali et les Nations unies ont signé le 15 octobre 2018 à Bamako, conformément au paragraphe 5 de la Résolution 2423 du Conseil de sécurité adoptée en juin 2018 et avec le soutien de la Médiation internationale, le « Pacte pour la Paix au Mali » dans l'espoir d'« insuffler un nouvel élan à la mise en œuvre » de l'Accord même s'il « n'a pas vocation à reproduire un dispositif existant ni à remplacer l'Accord. »

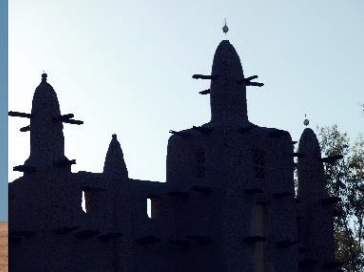
« Le Pacte pour la paix » comprend un préambule, neuf (9) engagements (y compris de mise en œuvre et de suivi ainsi que des dispositions finales) et une déclaration d'adhésion annexée de la Plateforme et de la CMA dans laquelle ils « réaffirment leur indéfectibilité dans la mise en œuvre intégrale et inclusive de l'Accord ». *Trois engagements* concernent le Gouvernement de la République du Mali : *a)* un point de situation des actions prioritaires de la Feuille de route du 22 mars 2018 en identifiant notamment les obstacles persistants ; *b)* la poursuite de la mise en œuvre des réformes clés, avec toute la diligence requise, (...) relatives aux questions politiques et institutionnelles, à la défense et à la sécurité, au développement socio-économique et culturel ainsi qu'à la réconciliation, à la justice et aux questions humanitaires ; *c)* son profond attachement à une approche inclusive en tenant compte des réalités du terrain et en associant toutes les forces vives de la Nation. *Le 4ème engagement* porte sur la disparition, à

terme, des mouvements et groupes armés pour laisser place à une armée reconstituée fondée sur le principe de la diversité et des valeurs républicaines. Dans *l'engagement 5*, les Nations unies avec le soutien de la Communauté internationale (sic) réitèrent leurs engagements à apporter leur plein appui à la mise en œuvre de l'Accord, conformément à l'article 54 ; *l'engagement 6* porte sur la concertation entre le Gouvernement de la République du Mali et les mouvements signataires, à savoir la Plateforme et la CMA dans un cadre créé à cet effet. *L'engagement 7* donne un caractère exécutoire aux décisions et aux arbitrages de la Médiation internationale en cas de divergences dans la mise en œuvre de l'Accord. Dans *l'engagement 8*, le Gouvernement de la République du Mali et les Nations unies demandent à la Plateforme et à la CMA d'exprimer leur pleine adhésion au présent Pacte et *au point 9*, l'Observateur indépendant est appelé à formuler des recommandations qu'il jugera pertinentes, et il y est aussi demandé au Comité des sanctions du Conseil de sécurité de prendre toute action considérée comme nécessaire pour supprimer les entraves à la mise en œuvre de cet Accord.

A travers ce Pacte, il est clair que le Gouvernement et les mouvements armés (CMA et Plateforme) forment une seule et même partie. A cet effet, tout échec d'une mesure doit être analysé sous le prisme de la responsabilité individuelle et collective des parties maliennes. Les portes de sortie d'urgence sont réduites à une seule, celle de s'investir pleinement dans la réussite du « Pacte pour la Paix au Mali ». Celui-ci clarifie et renforce le statut de la Médiation internationale : elle doit non seulement juger mais imposer des mesures en cas de divergences entre parties maliennes. Elle glisse ainsi dans le rôle du tuteur de la paix au Mali. Donc, elle s'engage à assumer



FES Mali Policy Paper



davantage sa responsabilité dans le retard éventuel de la mise en œuvre de l'Accord au Mali. L'ONU ne viendrait-elle, par cet engagement, confirmer la thèse de certains critiques qui ont toujours considéré le Mali comme étant sous tutelle de la MINUSMA ?

Dans la réalité, le Pacte doit être considéré comme une suite logique des efforts de « hiérarchisation des actions » et des « ressources » de la MINUSMA, à savoir « se concentrer sur les tâches politiques et les activités de sécurité » tout en envisageant « la présence et les activités de l'équipe de pays des Nations unies dans le centre et le nord du Mali » en vue de « remédier à l'instabilité dans toutes ses dimensions. » En clair, malgré tous les efforts jusque-là consentis par la Communauté internationale, le Mali est instable, et seules des mesures politiques, sécuritaires et de développement vigoureuses peuvent changer la donne et sauver tous les acteurs impliqués dans le processus de paix. L'échec de la paix au Mali ne sera pas seulement celui des Maliens mais du Mali et de ses partenaires, les Nations unies au premier rang.

Mais, il est aussi clair qu'avec la signature du Pacte entre le Gouvernement et l'ONU, c'est le Gouvernement qui est l'interlocuteur privilégié de la Médiation (Communauté) internationale dans la mise en œuvre de l'Accord. L'on revient à l'ordre normal des choses car des acteurs sociopolitiques majeurs reprochent à l'ONU de se substituer à l'Etat malien dans les actions.

En d'autres termes, le Pacte apparaît donc comme ce que l'expression populaire appelle « un marquage à la culotte » des parties maliennes signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger de mai et juin

2015. Ce marquage s'étend aussi à tous les acteurs sociopolitiques maliens dont les actions pourraient être considérées comme d'éventuelles entraves au processus de paix.

Le Pacte ne doit pas occulter les défis réels

Mais, dans la réalité, le Pacte contribuerait-il à relever les défis ayant entravé jusque-là la mise en œuvre de l'Accord, et ce, en si peu de temps? Nous ne le pensons pas, et cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, le Pacte doit réussir là où les parties ont échoué pendant trois ans : le délai de six mois après l'investiture présidentielle reste difficile voire impossible à respecter au regard des difficultés qu'a connues l'élection présidentielle avec la non-reconnaissance du Président de la République par son principal challenger et la contestation du processus électoral par une partie de la classe politique et des associations de la société civile. Cette situation de division de la société malienne, même invisible, ne sera pas sans conséquence sur le processus de paix : toute concertation prendra plus de temps et nécessitera davantage l'adhésion des forces vives de la Nation. Aussi, la diversité et la multiplicité de ces forces vives ne sont-elles pas de nature à militer pour une compréhension commune de leur catégorisation et de leur rôle dans le processus.

Deuxièmement, l'Accord pour la paix souffre d'un manque d'appropriation par les populations maliennes, y compris par des acteurs sociopolitiques et institutions majeurs comme la société civile, les partis politiques ou l'Assemblée nationale, nonobstant les sessions d'échanges des parlementaires maliens avec le Représentant Spécial du Secrétaire Général

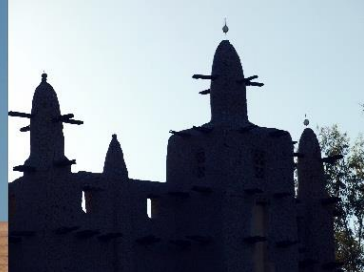
de l'ONU au Mali. Si les dispositions d'inclusivité ne sont pas respectées à la conception du présent papier, il va de soi que les mêmes causes produiront les mêmes effets. Le Pacte sera considéré comme ce « machin » ou « business » entre Gouvernement et mouvements et groupes armés. Il serait dommage que les parties signataires de l'Accord continuent à travailler dans leur « tour d'ivoire » en ignorant ou feignant d'ignorer les autres parties qui, même si elles ne sont pas signataires, sont garantes de la mise en œuvre réussie de l'Accord. Toute mesure qui ne prend pas en compte les communautés, qu'il ne faut aucunement confondre avec les mouvements et groupes armés, serait difficilement mise en œuvre et ne saurait enregistrer de résultats tangibles même sur le long terme. Le cas échéant, le Pacte pourrait bien ressembler à « un mariage sans témoins ».

C'est la raison pour laquelle tout doit être entrepris par les parties signataires, surtout par le Gouvernement de la République du Mali, pour « assurer la participation inclusive de la société Civile et celle des populations concernées dans la conception, la mise en œuvre, le suivi-évaluation et le financement des actions de développement les concernant. » Cela permettra également de résorber « le déficit de confiance entre les parties signataires d'une part, entre les groupes armés eux-mêmes d'autre part (sic). » Cela signifie qu'il faut nécessairement un large consensus des acteurs maliens autour de la réalisation de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

Troisièmement, la prise en compte du nombre indéfini de mouvements armés non signataires de l'Accord mais parties prenantes sérieuses de l'application du texte sur le terrain doit être une réalité à bien formaliser dans l'inclusivité. Les

capacités de nuisance de ces mouvements ont été constatées lors de la mise en œuvre des autorités intérimaires des conseils régionaux (par exemple à Tombouctou) ou du démarrage du Mécanisme opérationnel de Coordination (MOC) à Tombouctou et Gao. Or, quelle que soit la pertinence des textes, c'est la réalité du terrain qui commande. Ce terrain n'est contrôlé aujourd'hui ni par l'Etat ni par les mouvements ou groupes armés signataires. C'est une réalité que la Communauté internationale doit appréhender avec des critères objectifs pour éviter d'être taxée de « proche » de quelle que partie que ce soit. La disparition, à terme, des mouvements et groupes armés est tributaire des avancées réelles du DDR (Désarmement, Démobilisation, Réintégration), de l'inclusivité et de la transparence du processus. C'est ce qui justifierait même la multiplication des mouvements armés ou d'autodéfense selon les cas. A côté de ce mécanisme de DDR, il faudra aussi envisager des sanctions à l'encontre des acteurs reconnus comme coupables d'entraves au « Pacte ». Les récentes actions de la force française BARKHANE contre des groupes liés au processus de paix pourraient servir de référence.

Quatrièmement, la conclusion de ce « Pacte » intervient dans un contexte surchauffé, à raison ou à tort, par un « avant-projet de loi de découpage territorial » faisant la part belle aux mouvements signataires au détriment d'autres composantes socioculturelles et ethniques. L'approfondissement de la décentralisation sur fond de tensions communautaires est une œuvre irréalisable dans un contexte de menaces asymétriques mais surtout de « surarmement » des populations et communautés locales. Les risques de conflits à caractère ethnique ou communautaire sont réels et doivent être circonscrits par des critères objectifs de



FES Mali Policy Paper

découpage territorial dans un esprit républicain. Autrement, il serait difficile de rendre opérationnelles les nouvelles collectivités. Le calme ayant suivi la mise en place des nouvelles autorités intérimaires au niveau des cercles n'est pas forcément assimilable à une adhésion des populations. Il serait prudent d'éviter que la prochaine mesure ne fasse déborder le vase. Les prémisses résident déjà, de notre point de vue, dans les différentes déclarations de rejet dudit « avant-projet de loi. » Le découpage doit tenir compte de plusieurs critères dont l'étendue géographique, la démographie, l'homogénéité des espaces. Il faudra éviter de le faire strictement sur la base ethnique car il n'est pas viable et hautement « conflictogène ».

Cinquièmement, la dégradation du contexte de sécurité et des droits de l'homme sur le terrain ne milite pas en faveur du « Pacte pour la Paix au Mali. » La métastase des facteurs et menaces sécuritaires est un défi prépondérant qui transcende les capacités des seules parties maliennes. L'existence des instruments existants (BARKHANE, MINSUMA, Forces de défense et de sécurité maliennes, la Force conjointe du G5 Sahel) n'a pas dissipé les craintes et peurs des populations au regard des violences dont les mêmes populations sont encore victimes tant de la part des terroristes et autres organisations criminelles que des forces censées les sécuriser comme les Forces armées maliennes ou mouvements et groupes armés. Les rapports de l'ONU sur le Mali et celui du groupe d'experts en font foi. Aujourd'hui, les principales préoccupations des populations sont leur protection et celle de leurs biens de même que les libertés de mouvement et d'exercice de leurs activités. Au regard des attaques sur les forces censées protéger les populations et du lourd bilan de ces

attaques, il serait difficile de renverser la tendance en si peu de temps.

Sixièmement, la révision constitutionnelle dont le processus amorcé sur fond de tensions sociales a dû être interrompu par le président de la République, est un autre chantier dont les défis restent entiers. Même si la nécessité de réviser la Constitution pour l'adapter au nouvel environnement malien, et transnational, est reconnu de tous les acteurs sociopolitiques maliens, les causes (souveraineté de l'Etat à Kidal) ayant conduit au rejet des deux dernières tentatives (2012 et 2017) sont encore persistantes, voire exacerbées. La révision interviendrait dans un contexte politique et social très chargé. Le pays n'a certes pas connu de crise post-électorale violente en 2018, mais une crise latente couve. Elle mérite d'être prise en compte dans toute évaluation du processus de paix car elle pourrait le rendre difficile, lent et long. Aussi, le front social (grèves et menaces de grève) est un facteur non négligeable dans le respect du calendrier fixé par l'ONU pour les dividendes de paix après l'investiture présidentielle.

Septièmement, le retard, voire le manque de résultats probants dans la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger est aussi de la responsabilité de la Communauté internationale, au moins pour trois raisons. La première concerne la faible mobilisation des ressources financières promises pour diligenter la réalisation de l'Accord. Beaucoup de ressources mobilisées ne passent pas par le circuit étatique. Elles sont mises à disposition d'acteurs dont les activités sont difficiles à comptabiliser dans la mise en œuvre de l'Accord. La seconde est relative à la « passivité » de la Communauté internationale dans la violation de l'Accord



FES Mali Policy Paper

par les différentes parties sans qu'aucune sanction n'ait été prise.

République du Mali. Il faut la congruence de plusieurs solutions concomitantes pour rattraper le retard dans la mise en œuvre de

C'est d'ailleurs sur initiative du Gouvernement de la République du Mali accusé par les mouvements et groupes armés de « trainer les pieds » dans la mise en œuvre de l'Accord qu'un régime de sanctions a été introduit dans le processus de paix au Mali. Et, même quand des acteurs ou groupes d'acteurs ont été indexés dans le rapport du comité d'experts, aucune suite ne semble y avoir été donnée sur le terrain. Il ne suffira pas non plus de prendre des sanctions dont on ne se donnera pas tous les moyens d'exécution. L'impunité est un facteur d'instabilité du processus, et les autorités maliennes seules ne pourront pas y mettre fin. Elles auront besoin de la pleine coopération de la Communauté internationale.

Quant à la troisième, elle concerne les insuffisances de la MINUSMA elle-même, notamment « en ce qui concerne les ressources humaine, matérielle et financière. Elle manque, par exemple, « d'hélicoptères militaires et (les) véhicules à l'épreuve des mines et de renforcement de ses capacités pour lui permettre de s'acquitter de son mandat dans des conditions de sécurité complexes marquées notamment par des menaces asymétriques (...) »

Conclusion

La conclusion d'un « Pacte pour la Paix au Mali » entre le Gouvernement de la République du Mali et les Nations Unies est assurément un instrument dans le suivi simplifié de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix, mais sa réussite reste tributaire de plusieurs facteurs dont la maîtrise échappe aux seuls acteurs signataires, surtout au Gouvernement de la

l'Accord ou lui impulser un nouveau souffle en vue de parvenir à des résultats tangibles susceptibles de permettre au Secrétaire général de faire des propositions d'options au Conseil de sécurité dans le sens d'une éventuelle « adaptation significative de la MINUSMA, à l'expiration de son mandat actuel. » Il s'agit de mesures politiques consensuelles, de la participation des acteurs sociopolitiques suivant des critères objectifs, de l'effectivité des sanctions pour entraves réelles à la mise en œuvre de l'Accord et de l'engagement commun à combattre le terrorisme et les organisations criminelles.

Toutes les actions sont prépondérantes, mais il y a urgence de « domestiquer » l'Accord par son ancrage dans le corps malien à travers une communication qui ne soit pas seulement concentrée sur les régions dites du Nord vu que l'Accord est signé au nom des Maliens. C'est seulement à ce titre que le Pacte pourra réellement servir d'outil de décision pour le Conseil de sécurité de l'ONU accepté des Maliens.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et pas nécessairement celles de la FES.



FES Mali Policy Paper



A propos de l'auteur : Abdourhamane Dicko est Directeur de programmes et Représentant par intérim de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) au Mali.