



Conseil de sécurité

Distr. générale
29 mars 2021
Français
Original : anglais

Lettre datée du 25 mars 2021, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Je vous écris en application des dispositions du paragraphe 64 de la résolution [2531 \(2020\)](#) du Conseil de sécurité, par laquelle le Conseil m'a prié d'élaborer une feuille de route à long terme comportant une évaluation des obstacles persistants à la paix et à la sécurité au Mali, en envisageant un transfert progressif, coordonné et délibéré des responsabilités assumées par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) dans le domaine de la sécurité, sans compromettre la stabilité du Mali et de sa région, en vue d'ouvrir la voie à une éventuelle stratégie de retrait de la Mission (voir annexe). Conformément à la demande du Conseil, la feuille de route a été établie en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies et en consultation avec les partenaires concernés, notamment le Gouvernement malien et l'Instance de coordination au Mali.

La feuille de route s'articule autour de deux phases. La première est axée sur les principaux objectifs à atteindre au cours de la transition politique actuellement conduite au Mali, qui devrait aboutir à la tenue d'élections nationales. La deuxième comprend une présentation des principaux défis qu'il restera à relever après la période de transition politique afin de permettre à la MINUSMA de commencer à planifier le transfert des responsabilités en matière de sécurité et le transfert progressif d'autres responsabilités liées à son mandat à l'équipe de pays des Nations Unies et aux acteurs nationaux, en tenant compte de l'état des lieux des capacités qui aura été réalisé. Une troisième phase est également prévue, qui sera élaborée ultérieurement. Celle-ci consistera en un plan de retrait de la Mission, comprenant le transfert progressif et coordonné des responsabilités résiduelles en matière de sécurité aux autorités nationales.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) António Guterres



Annexe

Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali : feuille de route pour la mise en œuvre du mandat

I. Contexte et méthode d'approche

1. À la suite du coup d'État survenu en août 2020 au Mali, le Conseil de sécurité, dans sa déclaration présidentielle du 15 octobre 2020¹, a demandé à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), le 15 octobre 2020, de soutenir la transition politique au Mali et la tenue d'élections inclusives, libres, justes et crédibles. Compte tenu de ce changement de circonstances, la Mission a adopté une approche progressive pour sa feuille de route. Comme je l'ai indiqué dans ma lettre du 23 décembre 2020 au Conseil de sécurité², la première phase prévue dans cette feuille de route est axée sur les principaux objectifs à atteindre au cours de la transition politique, qui devrait aboutir à des élections nationales. La deuxième comprend une présentation des principaux défis qu'il restera à relever après la période de transition politique afin de permettre à la MINUSMA de commencer à planifier le transfert des responsabilités en matière de sécurité et le transfert progressif d'autres responsabilités liées à son mandat à l'équipe de pays des Nations Unies et aux acteurs nationaux, en tenant compte de l'état des lieux des capacités qui aura été réalisé. La troisième phase, qui sera élaborée ultérieurement, consistera en un plan de retrait de la Mission, comprenant le transfert progressif et coordonné des responsabilités résiduelles en matière de sécurité aux autorités nationales.

II. Principes directeurs

2. Dans l'exécution de son mandat, la Mission et ses principaux partenaires s'attacheront à renforcer le leadership et l'appropriation du processus de paix par les parties maliennes et d'autres acteurs clés, ainsi que la participation du Gouvernement et des représentants locaux et communautaires concernés. Conformément au cadre de l'Action pour le maintien de la paix, une attention particulière sera accordée à la facilitation de solutions politiques inclusives, au renforcement de la protection et de la participation des femmes, et au renforcement de l'action des Casques bleus, ainsi que de leur sûreté et leur sécurité, en s'appuyant sur des partenariats. La fourniture d'un appui opérationnel et logistique par la Mission et l'équipe de pays aux autorités nationales, aux Forces de défense et de sécurité maliennes et à la Force conjointe du Groupe de cinq pays du Sahel sera fondée sur le principe de non-substitution et assortie de conditions, y compris l'application de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, le cas échéant.

III. Phase I : transition politique

3. La situation politique reste tendue en raison de problèmes de cohésion et d'une certaine méfiance entre les dirigeants militaires et la classe politique. Cette tension s'illustre dans les critiques de plus en plus vives de la population au sujet du manque perçu d'inclusivité du Conseil national de transition, l'organe législatif de transition.

¹ S/PRST/2020/10.

² S/2020/1282.

La représentation des femmes reste nettement inférieure au quota minimum légal de 30 %. La transition politique progresse lentement, ce qui laisse présager de possibles retards dans la mise en œuvre du plan de transition du Gouvernement. La situation politique est globalement fragile et le rôle de bons offices de la Mission restera primordial pour faciliter la poursuite des progrès sur le plan politique et dans la mise en œuvre du processus de paix.

4. Un accent renouvelé sera mis sur l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, sur la base des dispositions de la Feuille de route nationale adoptée le 18 décembre 2020 en vue de la mise en œuvre de l'Accord. À plusieurs reprises, les dirigeants du pays ont confirmé leur adhésion à l'Accord et leur volonté de faire progresser sa mise en œuvre. Pour la première fois depuis la signature de l'Accord, en 2015, les mouvements signataires sont représentés au sein du Gouvernement et des femmes siègent officiellement au Comité de suivi de l'Accord. C'est là l'occasion de renforcer la collaboration et de trouver des solutions concrètes pour faire progresser la mise en œuvre de l'Accord dans l'intérêt du pays.

5. Le 22 février, le Conseil national de transition a adopté le Plan d'action du Gouvernement pour la période de transition, qui comprend un vaste programme d'actions prioritaires. Ayant pris note des priorités du Gouvernement énoncées dans la Feuille de route et le Plan d'action, la MINUSMA et l'équipe de pays ont élaboré une stratégie globale pour concevoir et mener des actions rapides et ciblées afin d'appuyer la réalisation des actions essentielles à la transition politique. Cette stratégie fixe un objectif pour 2022 et définit des critères de référence et des priorités dans différents domaines, comme indiqué ci-dessous.

IV. Phase I – Objectif et critères de référence

6. À la fin de la période de transition politique définie au niveau national, l'ordre constitutionnel aura été rétabli et l'autorité du Gouvernement national de transition aura été transférée sans heurts à des autorités démocratiquement élues, au sein desquelles la représentation et la participation des femmes seront accrues. Les élections nationales seront perçues par le public comme ayant été globalement crédibles, et leurs résultats seront largement respectés. La sécurité aura été préservée et des progrès auront été enregistrés dans ce domaine dans certaines zones grâce au renforcement de la confiance entre les parties, à des initiatives de paix locales, à l'affermissement de l'action des Forces de défense et de sécurité maliennes, et au démantèlement de certaines milices dans le centre du Mali. La présence de l'État malien dans le nord et le centre du Mali n'aura pas diminué, et aura progressé dans les centres de population, permettant le déploiement coordonné des autorités étatiques. L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali sera toujours accepté par toutes les parties comme cadre de la consolidation de la paix à plus long terme au Mali, y compris par le nouveau gouvernement national, de même que sa feuille de route renouvelée, qui sera activement mise en œuvre.

Critères de référence

7. **Critère A.** La révision constitutionnelle est achevée conformément aux résultats du dialogue national inclusif et aux réformes prévues dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, en tenant également compte des recommandations de la commission de révision de 2018.

8. **Critère B.** Les réformes électorales ont été menées à bien, de sorte que des élections nationales crédibles, telles que prescrites par la Charte de transition du Mali et conformes aux normes régionales et internationales, puissent se tenir en 2022,

y compris dans les régions nouvellement créées de Ménaka et de Taoudenni, et aboutissent à l'élection démocratique d'un nouveau président et d'un nouveau parlement, avec une participation et une représentation accrues des femmes.

9. **Critère C.** L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali reste valide et a renforcé la confiance des signataires, et sa feuille de route révisée est activement mise en œuvre, amenant le gouvernement nouvellement élu à l'approuver de nouveau en 2022.

10. **Critère D.** Tous les éléments réintégré qui avaient achevé le processus accéléré de désarmement, démobilisation et réintégration ont été redéployés dans le nord du Mali, sur la base d'accords relatifs à la composition des unités reconstituées des Forces de défense et de sécurité maliennes conclu entre les signataires de l'Accord de paix, et mènent des actions concrètes en faveur de la sécurité. En outre, 2 000 membres des groupes armés signataires ont fait l'objet de vérifications d'antécédents et ont été formés et intégrés aux Forces de défense et de sécurité maliennes.

11. **Critère E.** La restauration et l'extension de l'autorité civile de l'État a progressé de manière durable dans les principaux centres de population (Mopti, Sévaré, Gao, Ansongo, Tombouctou, Taoudenni, Kidal et Ménaka) grâce au déploiement d'administrateurs civils (préfets) et d'autorités judiciaires (magistrats), en coordination avec le déploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes dans ces régions, et avec l'appui de celles-ci.

12. **Critère F.** Le cadre juridique concernant la police territoriale régionale est achevé et les recrutements ont commencé, donnant notamment lieu à l'intégration d'un grand nombre d'anciens membres des groupes signataires.

13. **Critère G.** L'opérationnalisation de la Zone de développement des régions du nord a progressé, notamment grâce à la création du Conseil consultatif interrégional et à la mise en œuvre de projets pilotes dans chacune des cinq régions du nord du Mali, illustrant le transfert effectif des services techniques déconcentrés de l'État au niveau infranational.

14. **Critère H.** La participation de la société civile aux processus de transition et de paix, en particulier celle des femmes et des jeunes, a été élargie, et un observatoire composé de femmes a été créé.

15. **Critère I.** La lutte contre l'impunité pour les crimes graves qui risquent de déstabiliser le processus de paix (terrorisme, criminalité transnationale organisée, violations du droit international des droits de l'homme et atteintes à ces droits, violations du droit international humanitaire, etc.) a progressé grâce à l'ouverture de poursuites contre les auteurs présumés et à la tenue de procès.

V. Phase I – Priorités

A. Transition politique, processus de paix et élections

16. Le Plan d'action national approuvé par le Conseil national de transition comprend un vaste et ambitieux programme qui s'articule autour de 6 axes prioritaires et prévoit 275 actions spécifiques en vue d'atteindre 23 objectifs. Compte tenu de la fragilité et du délitement de la situation politique, et de la nécessité pour le pays de s'attacher à trouver des solutions politiques inclusives, priorité devra être donnée aux tâches essentielles dans le cadre de ce programme élargi. À 12 mois de la fin de la période de transition politique, bon nombre des objectifs fixés pourraient ne pas être atteints. À cet égard, la poursuite des bons offices de la Mission sera essentielle pour

une transition plus ciblée, plus inclusive et mieux hiérarchisée, et pour réduire les désaccords.

17. Dans le cadre de l'appui qu'elle apporte à la mise en œuvre accélérée de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, qui demeure son objectif stratégique principal, la Mission devrait continuer de mettre l'accent sur les objectifs politiques prioritaires ci-dessous, en accordant une attention particulière à la Feuille de route nationale du 18 décembre 2020, qui prévoit notamment un appui aux réformes institutionnelles :

a) L'appui continu à la mise en œuvre de l'Accord de paix par les parties signataires nécessitera de faire des progrès dans l'application des dispositions clés de l'Accord en matière de politique, de défense et de sécurité. Le déploiement et l'opérationnalisation des unités reconstituées dans le nord du Mali, la mise en place d'une police territoriale et la mise en œuvre de projets pour la Zone de développement des régions du nord restent des priorités essentielles dans les mois à venir. La Mission devrait user de ses bons offices pour aider à aplanir les divergences entre les signataires en vue de permettre l'application de l'Accord dans ces domaines ;

b) Des réformes électorales sont nécessaires pour garantir des élections crédibles, notamment la mise en place d'une structure de gestion des élections crédible, indépendante du Gouvernement, de même qu'un travail d'information sur le droit des partis politiques de présenter des candidats aux élections locales ou nationales, ainsi que la mise à jour des listes électorales. L'achèvement de la restructuration territoriale, y compris dans les régions nouvellement rendues opérationnelles et dans les circonscriptions électorales, nécessitera une approche consensuelle fondée sur des consultations inclusives menées à l'échelle du pays ;

c) Les documents essentiels à la révision de la Constitution, qui ont été recensés dans les conclusions de la commission de révision de 2018 et dans le cadre du dialogue national mené en 2019, sont disponibles pour aider à faire progresser la mise en œuvre des réformes. La MINUSMA devrait mettre l'accent sur son travail de bons offices et son appui technique pour aider les autorités de transition à respecter le calendrier et à obtenir un consensus dans l'arène politique ;

d) Pour assurer le succès des réformes et la crédibilité des élections, il faudra continuer de promouvoir l'inclusion, la communication avec le public, la transparence et le dialogue social pour un processus de transition consultatif. Les solutions inclusives passeront par une participation accrue de la société civile, des femmes et des jeunes aux processus de réforme politique et institutionnelle, et par des progrès quant au respect du quota de 30 % minimum de représentation féminine. L'accent sera également mis sur le contrôle de l'espace civique et démocratique avant les élections afin de garantir un environnement propice à des débats ouverts et de renforcer la confiance de la population dans le processus électoral.

B. Protection, appui en matière de sécurité et extension de l'autorité de l'État

18. La situation en matière de sécurité au Mali restera globalement complexe et pourrait se détériorer davantage. Dans le nord du pays, l'activité terroriste s'intensifie dans les régions de Gao et de Ménaka, et la Coordination des mouvements de l'Azawad revendique le contrôle des régions de Tombouctou et de Kidal, où elle assure la sécurité, sur fond de présence restreinte de l'État et de ruptures dans la coalition avec la Plateforme. Des groupes terroristes exploitent également le vide institutionnel pour étendre leur influence vers le sud. La volonté de contrôler les principaux itinéraires du trafic amène certains à prendre les armes. Les facteurs de

conflit économique restent difficiles à traiter, les groupes dissimulant leurs motivations en tenant des discours idéalistes, politiques ou religieux.

19. Dans le centre du Mali, les violences intercommunautaires continuent de faire de nombreuses victimes et sont mises à profit par des groupes extrémistes, les cercles de Bandiagara, Bankass et Koro étant les plus touchés. Les groupes terroristes prolifèrent et affirment leur présence dans plusieurs régions du centre. Les zones touchées ont signalé que les violences et affrontements intercommunautaires avaient diminué d'intensité, les populations infiltrées étant homogènes pour la plupart. La menace liée aux engins explosifs improvisés reste élevée dans le centre, en particulier sur l'axe Kona-Gao, et la présence de groupes terroristes restreint la liberté de circulation des forces de défense et de sécurité nationales et des forces internationales, qui restent les principales cibles des attaques aux engins explosifs improvisés, la population civile subissant également d'importantes pertes. Pour permettre à la Mission d'apporter une aide efficace dans le centre du Mali, le Gouvernement de transition devra avoir une vision claire sur la manière de résoudre les problèmes qui se posent dans cette partie la plus vulnérable du pays. Une coordination étroite avec toutes les parties concernées aux niveaux national, régional et international sera également nécessaire.

20. Le terrorisme et les menaces asymétriques, ainsi que les violences intercommunautaires, auront un impact négatif sur les processus politiques nationaux et la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, ainsi que sur les initiatives de réconciliation régionales et locales. Ces problèmes de sécurité continuent également de représenter une menace importante pour le personnel, les initiatives et les opérations de la MINUSMA en matière de protection des civils, ainsi que pour la liberté de mouvement des acteurs nationaux et internationaux.

21. À cet égard, la pleine opérationnalisation de la Force conjointe du G5 Sahel reste une étape nécessaire et essentielle pour stabiliser la situation en matière de sécurité dans le centre et dans le nord du Mali, et ainsi ouvrir la voie au rétablissement et à l'extension de l'autorité de l'État dans l'ensemble de ces zones, notamment par l'intermédiaire des forces de défense et de sécurité et des services administratifs civils. Dans l'attente d'une solution durable concernant l'appui à la Force conjointe, comme l'a proposé le Secrétaire général dans son rapport de 2017 (S/2017/811), la MINUSMA devrait continuer de fournir à celle-ci un soutien logistique, conformément à la résolution 2531 (2020) du Conseil de sécurité.

22. Les objectifs prioritaires sont les suivants :

a) Dans le nord du Mali, la MINUSMA doit continuer de protéger les principaux centres de population, de créer l'espace nécessaire au déroulement du processus de paix, de préparer le terrain au rétablissement de l'autorité de l'État et de faciliter celui-ci. L'achèvement du processus accéléré de désarmement, démobilisation et réintégration, l'intégration des ex-combattants des mouvements signataires aux Forces de défense et de sécurité maliennes et le redéploiement des unités reconstituées dans le nord du Mali, notamment grâce à la fourniture d'un appui opérationnel, logistique et en matière de transport, constitueront un axe de travail essentiel pour la Mission, de même que la mise en place de la police territoriale ;

b) La MINUSMA, en collaboration avec l'équipe de pays, doit appuyer la création d'un environnement sûr propice à la tenue d'élections crédibles dans le nord et dans le centre du Mali, le retour des réfugiés et des personnes déplacées, et la fourniture de services sociaux de base à la population ;

c) La MINUSMA doit continuer de soutenir les autorités maliennes dans l'articulation de la vision et la mise en œuvre d'une stratégie de stabilisation à orientation politique pour le centre du Mali. L'accent sera mis sur le soutien à apporter

aux efforts nationaux et locaux de règlement des conflits et de réconciliation dans le centre du pays. Cette approche nécessitera également de multiplier les opérations coordonnées et intégrées à l'appui de la protection physique et pour garantir l'accès humanitaire, en coordination, le cas échéant, avec l'équipe de pays, ainsi qu'un recours accru aux mécanismes d'alerte et de réaction rapides. L'accent mis sur le soutien au Cadre politique pour la gestion de la crise du centre, et les cadres de concertation régionaux dans le centre du pays resteront au cœur de la prévention des conflits et des processus de réconciliation ;

d) La MINUSMA doit continuer à soutenir la mise en œuvre du programme malien de relèvement des communautés, qui vise à démanteler les groupes d'autodéfense dans le centre. En outre, la Mission continuera à faire progresser la mise en œuvre des programmes de lutte contre la violence locale afin de prévenir le recrutement des jeunes par des groupes armés, de renforcer la résilience des communautés et d'atténuer la violence locale. Ces efforts réduiront l'influence et l'impact des groupes armés dans le centre, en coordination avec la mise en œuvre des processus politiques et de réconciliation ;

e) Dans les zones où la présence de l'État est limitée, la MINUSMA doit continuer à prendre des mesures actives pour anticiper, dissuader et combattre efficacement les menaces pesant sur la population civile, notamment dans le nord et le centre du Mali, au moyen d'une approche globale, tout en veillant à limiter les risques pour les civils avant, pendant et après toute opération militaire ou de police. À cette fin, elle poursuivra la mise en œuvre de son plan d'adaptation, en vue d'intégrer toutes les composantes de la mission et d'accroître sa mobilité, son agilité et sa flexibilité, tout en préservant sa sécurité. Elle appuiera également le redéploiement de l'armée nationale dans le centre, et le développement de capacités de police de proximité au sein des forces nationales de sécurité et de police.

C. État de droit, droits humains et lutte contre l'impunité

23. L'impunité généralisée en ce qui concerne les violations graves des droits humains et les atteintes à ces droits, la corruption, le terrorisme et la criminalité organisée transnationale reste une préoccupation majeure au Mali. Le rôle de la MINUSMA dans la promotion et la protection des droits humains, de l'État de droit et de la lutte contre l'impunité restera essentiel. Le système de justice pénale malien reste mal équipé pour faire face à la complexité et au nombre élevé des crimes, notamment pour ce qui est des procès pour terrorisme et des affaires de criminalité organisée transnationale et de corruption. En outre, l'appui à la justice militaire peut être entravé en raison de la sensibilité de la question et du cadre juridique actuel. En 2020, la Commission vérité, justice et réconciliation a lancé des audiences publiques pour enquêter sur toutes les violations flagrantes des droits humains commises au Mali entre 1960 et 2013 et sur leurs causes profondes, mais celles-ci ont été retardées en raison de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). L'adoption de la charte de réconciliation nationale et de la politique de réparation nationale, qui tient compte des questions de genre, figure dans le plan d'action du Gouvernement.

24. Le mécontentement généralisé à l'égard de l'impunité a alimenté les griefs des communautés à l'encontre de l'État, qu'il s'agisse de violations des droits humains commises par des groupes armés terroristes et jamais réprimées, notamment des violences sexuelles et fondées sur le genre, des atteintes liées à la violence intercommunautaire ou des violations commises par les forces de sécurité maliennes en représailles d'un soutien ou d'une affiliation supposés à des groupes terroristes. La promotion et la protection des droits humains resteront un outil de prévention

essentiel dans le cadre de l'action des Nations Unies, la MINUSMA ayant notamment pour mission d'enquêter sur les allégations de violations des droits humains et de signaler ces violations. Il convient d'accorder une attention particulière à l'adoption et au renforcement de mécanismes et d'initiatives visant à prévenir et à combattre les crimes graves, notamment les violations des droits humains et les atteintes à ces droits, une attention particulière étant accordée aux violations graves commises contre des enfants et aux violences sexuelles liées aux conflits, et de continuer à renforcer les capacités des institutions nationales, de la société civile et des défenseurs des droits humains dans le domaine de la promotion et de la protection de ces droits.

25. Par conséquent, priorité doit être donnée aux objectifs suivants :

a) L'appui de la MINUSMA à la promotion et à la protection des droits de l'homme doit rester un axe de travail essentiel et viser en priorité à surveiller les violations des droits humains et du droit international humanitaire et les atteintes à ces droits, à réunir des informations sur ces infractions et à en rendre compte, et à concourir à la prévention de ces violations et atteintes, y compris au sein des Forces de défense et de sécurité maliennes ;

b) Dans le même temps, la MINUSMA doit continuer de soutenir la réforme judiciaire, y compris la réforme du droit pénal, la réforme de la justice militaire, la réforme foncière et la réforme en faveur d'une complémentarité constructive entre la justice institutionnelle et la justice coutumière, parallèlement au déploiement et au renforcement des capacités judiciaires et pénitentiaires. Il importera également de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'achever la séparation de la cour constitutionnelle du système judiciaire, qui a été l'un des éléments déclencheurs de la crise politique actuelle ;

c) La MINUSMA doit également continuer de soutenir le mécanisme malien de justice transitionnelle, en veillant à ce que ses processus soient renforcés et conformes aux normes relatives aux droits de l'homme et autres obligations internationales ;

d) Par conséquent, les travaux en cours qui visent à renforcer les institutions répressives, judiciaires et pénitentiaires telles que le Pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, l'élaboration d'une stratégie nationale de poursuites pour les crimes qui risquent de déstabiliser le processus de paix et la mise à jour des codes de conduite pertinents pour les acteurs de la justice afin de prévenir et de combattre la corruption resteront des priorités pendant la transition politique. La MINUSMA doit également continuer d'aider les parties maliennes à donner suite aux recommandations de la plateforme nationale pour la promotion de l'intégrité judiciaire et l'adhésion de la Commission internationale du Mali au Réseau mondial pour l'intégrité de la justice.

D. Protection sociale et services sociaux de base

26. Pendant la période de transition, la MINUSMA et l'équipe de pays doivent, dans la limite de leurs responsabilités respectives et en tenant compte des avantages comparatifs définis dans le cadre stratégique intégré, le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et le plan de réponse humanitaire, continuer d'appuyer la fourniture de services de base aux populations vulnérables dans des régions clés, conformément aux priorités nationales définies dans la Feuille de route du Gouvernement relative à l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, et aux objectifs énoncés dans le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable pour la période 2019-2023.

27. Les interventions de l'équipe de pays et de la MINUSMA doivent viser à renforcer la protection sociale et à fournir un accès équitable à des services sociaux de base de qualité, en mettant particulièrement l'accent sur les groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les jeunes. Une approche égalitaire, inclusive et sensible à la dimension de genre et à l'égalité des sexes devra guider la mise en œuvre des programmes socioéconomiques. Grâce à une approche coordonnée de l'équipe de pays, l'accent sera mis sur les trois principaux objectifs suivants :

a) Soutenir la mise en œuvre des dispositions relatives au développement contenues dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et la stratégie nationale pour la stabilisation du centre du Mali. La MINUSMA et l'équipe de pays devront également soutenir les efforts du Gouvernement visant à rendre opérationnels la Zone de développement des régions du nord et le Fonds de développement durable. En outre, des initiatives seront prises pour améliorer la production économique par l'agriculture et l'élevage, afin de renforcer la résilience économique ;

b) Renforcer les systèmes du secteur social aux niveaux national et sous-national pour améliorer la résilience des populations locales et permettre un développement socioéconomique inclusif, durable et qui tienne compte des questions de genre. L'accent sera mis sur l'extension de la couverture et des services de protection sociale afin que les services essentiels soient accessibles à tous. À ce titre, l'équipe de pays s'attachera, entre autres, à faciliter l'inscription de foyers supplémentaires au registre social unifié, afin d'aider les foyers les plus vulnérables ;

c) Continuer de soutenir le renforcement de l'accès équitable à des services sociaux de base de qualité pour les femmes, les enfants et les autres groupes vulnérables qui risquent d'être laissés pour compte, en fonction des besoins spécifiques liés à l'âge et au genre. L'équipe de pays facilitera la prestation et l'amélioration de soins de santé, y compris de programmes de vaccination infantile, ainsi que la fourniture et l'amélioration de programmes d'éducation, et apportera son soutien aux établissements de planification familiale et aux programmes « Eau, Assainissement et Hygiène pour tous ». Dans le cadre de ces initiatives, des programmes de repas scolaires pour garçons et filles et de transferts en espèces à l'intention de quelque 100 000 ménages vulnérables supplémentaires seront mis en œuvre.

VI. Phase II : principaux défis restant à relever après l'achèvement de la période de transition politique

28. La MINUSMA ne s'attend pas à ce que les progrès réalisés durant la première phase de la transition politique soient linéaires. Si les progrès en matière de réforme constitutionnelle et électorale sont essentiels pour la tenue d'élections crédibles, il est peu probable que le Gouvernement de transition mène à bien l'intégralité du programme de réformes défini dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, notamment en ce qui concerne la restructuration territoriale – un processus politiquement sensible – et les mesures de sécurité et de défense. Les processus politiques et les progrès accomplis dans la restauration des autorités de l'État devraient avoir amélioré les perspectives de stabilisation dans le centre du Mali, en dépit de l'augmentation des menaces asymétriques et terroristes malgré la poursuite des efforts nationaux et internationaux de lutte contre le terrorisme. La poursuite des activités terroristes continuera de poser des problèmes importants à la MINUSMA et aux autorités nationales.

29. La phase II de la feuille de route de la MINUSMA devrait donc être axée sur le recensement et la résolution des principaux problèmes qui subsisteraient après

l'achèvement de la période de transition politique et auraient une incidence sur les plans de la Mission pour un retrait progressif et coordonné de l'appui en matière de sécurité fourni aux autorités nationales et à la Force conjointe du G5 Sahel, ainsi que sur le transfert de responsabilités non liées à la sécurité à l'équipe de pays et à d'autres parties prenantes nationales, en fonction de leurs capacités.

VII. Phase II – Défis

A. Processus de réforme de la gouvernance à plus long terme

30. Les manifestations politiques au Mali, qui ont culminé avec le coup d'État d'août 2020, ont remis en lumière la nécessité de mener des réformes politiques approfondies pour s'attaquer aux causes structurelles sous-jacentes des tensions politiques et sociales, des conflits et de la violence dans le pays. Compte tenu de l'ambitieux programme de réformes adopté par le Gouvernement de transition et des délais serrés, il est peu probable que toutes les réformes institutionnelles prévues dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali soient menées à bien d'ici la fin de la période de transition politique. Tout gouvernement nouvellement élu devra donc mettre en œuvre un vaste programme de réformes et s'attaquer aux questions en suspens.

31. La Feuille de route du 18 décembre comprend une série de mesures ambitieuses, dont certaines pourraient se prolonger au-delà de la période de transition, comme l'ont indiqué les autorités nationales. La participation pleine, égale, effective et significative des femmes aux processus politiques au Mali, conformément à la loi nationale 2015-052, restera un défi aux niveaux national et local, même si des progrès sont susceptibles d'avoir été réalisés au niveau du Comité de suivi de l'Accord.

32. Après l'achèvement de certaines réformes politiques clés au niveau national, les autorités maliennes pourront se concentrer sur l'amélioration de la décentralisation de la gouvernance, notamment l'opérationnalisation complète et effective du Haut conseil des collectivités territoriales, en veillant à ce que soient représentées des autorités coutumières, des femmes et des jeunes dans ce mécanisme de consultation. Un processus de décentralisation efficace devra permettre une meilleure représentation et participation des populations du nord du pays, comme le prévoit l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, mais aussi donner lieu à des consultations populaires à l'échelle du pays, afin que toutes les régions se sentent correctement représentées et pour éviter qu'apparaissent de nouveaux griefs. Le fonctionnement efficace des institutions étatiques nationales et locales en termes de ressources humaines, techniques et financières restera une source de préoccupation majeure.

33. Pour les régions du nord du Mali, la poursuite de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et l'amélioration de la représentation politique resteront des questions centrales. Afin d'accroître la représentation de ces régions dans les organes de l'État, les fonctionnaires civils des mouvements armés signataires doivent être intégrés de manière adéquate dans l'administration publique et les services publics locaux. Les mouvements armés signataires pourraient également envisager de participer activement à la vie politique de différentes manières, par exemple en encourageant des membres de leurs mouvements à se présenter à des élections comme candidats indépendants ou en transformant leurs mouvements en partis politiques. En vue de l'application efficace de l'Accord de paix, les réformes suivantes seront cruciales pour aider à restaurer la confiance de la population dans les institutions de l'État : a) mise en place d'un cadre réglementaire pour guider la décentralisation fiscale, qui prévoit notamment le transfert de services déconcentrés

de l'État aux collectivités locales (article 16) ; b) opérationnalisation de la Zone de développement des régions du nord (article 33) ; c) transfert de 30 % du montant du revenu national aux collectivités territoriales (article 14) ; d) redistribution d'un pourcentage des produits de l'exploitation des ressources naturelles (article 15).

B. Terrorisme et criminalité transnationale

34. Sur le plan de la sécurité, le Mali continuera de faire face à d'importants défis après les élections nationales de 2022. La stabilité politique relative qu'apporteront les institutions élues ne se traduira pas immédiatement par une amélioration de la sécurité dans les régions du centre et du nord du pays.

35. Dans les régions du nord, les groupes armés signataires, notamment la Coordination des mouvements de l'Azawad, continueront d'assurer la sécurité, tandis que les activités des groupes armés terroristes se poursuivront sans relâche. Les attaques asymétriques contre les forces nationales et internationales déployées dans le nord du Mali, notamment celles commises au moyen d'engins explosifs improvisés, resteront sans doute prépondérantes malgré les efforts nationaux et internationaux de lutte contre le terrorisme, car les Forces de défense et de sécurité maliennes auront besoin de plus de temps pour renforcer leur capacité à planifier et à mener des opérations efficaces, et à tenir le terrain par la suite. L'efficacité de l'action des Forces de défense et de sécurité maliennes dépendra également, dans une large mesure : a) des progrès tangibles accomplis dans la mise en œuvre des dispositions de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali relatives à la sécurité et au développement ; b) du renforcement des capacités de la chaîne de justice pénale (police, tribunaux et prisons) dans le nord et dans le centre du pays en ce qui concerne l'arrestation et le placement en détention des terroristes présumés, et les poursuites engagées à leur encontre ; c) du respect des droits humains.

36. Sur la question du dialogue, en particulier avec certaines organisations terroristes, les progrès accomplis dépendront de la volonté politique, du soutien de l'ensemble de la classe politique et de la population, et de l'implication des pays voisins et des partenaires bilatéraux du Mali. En outre, les perspectives en matière de sécurité pourraient s'améliorer dans le nord du pays grâce : a) au maintien d'une présence dissuasive suffisante par les forces françaises et au déploiement complet des effectifs du groupement de forces Takuba de l'Union européenne ; b) à une action efficace, sur le terrain, de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes, auprès des unités nationales stationnées dans le nord et dans le centre du Mali ; c) au renforcement de l'autonomisation et de l'opérationnalisation de la Force conjointe du G5 Sahel.

37. Dans le centre du Mali, les milices et les groupes armés terroristes continueront d'alimenter, d'aggraver et d'utiliser à leur avantage les tensions ethniques et communautaires préexistantes, entraînant des cycles croissants de violence inter et intracommunautaire. Ces flambées de violence ethnique et communautaire continueront de poser de sérieux problèmes pour la stabilité et la sécurité du pays tant que le Gouvernement ne mettra pas en œuvre une stratégie globale de lutte contre les causes profondes de la crise dans les domaines politique, de la sécurité et du développement. Une réduction notable du niveau de violence pourrait se produire si le Gouvernement mettait en œuvre son programme de relèvement des communautés, qui vise à démanteler les milices dans le cadre d'une stratégie plus large de résolution des problèmes dans le centre du pays. Pour être durable, ce programme nécessiterait une forte adhésion de la part du Gouvernement, de l'appareil de sécurité, des populations locales et des partenaires internationaux. En outre, les actions menées

dans ce cadre doivent être complétées par des initiatives locales visant à prévenir le recrutement des jeunes à risque et à renforcer la résilience des populations.

38. En ce qui concerne les activités des groupes extrémistes, qui persisteront probablement après les élections, il conviendra de combiner dialogue, projets de développement et actions militaires. Le soutien continu au dialogue politique sera essentiel pour maintenir l'élan politique et assurer l'engagement, la participation du public et l'adhésion aux processus.

39. La question de la criminalité organisée transnationale et de ses liens avec les groupes extrémistes et les structures de pouvoir locales, tant dans le nord que dans le centre du pays, exigera une action concertée et coordonnée de la part du Gouvernement malien et des partenaires régionaux et internationaux. Il s'agira en outre de continuer à soutenir la mise en œuvre de la stratégie nationale et du plan d'action du Gouvernement pour la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent, y compris en milieu carcéral.

40. En ce qui concerne l'extension de l'autorité de l'État, le déploiement de services administratifs, judiciaires, sociaux et de sécurité restera un défi de taille pour le Gouvernement. Le rôle de la MINUSMA dans l'appui au déploiement des unités reconstituées des Forces de défense et de sécurité maliennes dans le nord et à l'extension de l'appareil étatique dans le centre dépendra largement de la volonté politique du Gouvernement et des groupes armés signataires, ainsi que de la disponibilité de fonds au niveau national et du soutien financier des donateurs. Les progrès dans l'extension de l'autorité de l'État seront par ailleurs affectés par les choix du futur gouvernement, selon que celui-ci optera pour un processus linéaire (qui consisterait, d'abord, à restaurer la sécurité, puis à rétablir une administration locale, et enfin à fournir des services sociaux) ou dynamique, reposant sur des interventions simultanées et complémentaires dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et de la fourniture de services sociaux de base. Une approche dynamique de l'extension de l'autorité de l'État, combinée à une forte implication et à une coordination étroite de toutes les parties concernées, notamment la Force conjointe du G5 Sahel pleinement opérationnelle, pourrait offrir de meilleures perspectives de résultats à long terme. Pour sa part, la MINUSMA continuera de mener une action globale en matière de sécurité, de réconciliation et de stabilisation dans le cadre des conflits locaux dont la résolution semble possible, en collaborant étroitement avec les Équipes régionales d'appui à la réconciliation et les autorités locales.

C. Violations des droits humains, état de droit et impunité

41. Dans le domaine des droits humains et de l'état de droit, les défis à relever durant la phase II concerneront probablement : a) la volonté politique de lutter contre l'impunité, en particulier de faire appliquer le principe de responsabilité pour les violations des droits humains et les atteintes à ces droits ; b) les violations du droit international humanitaire et autres crimes susceptibles de déstabiliser le pays (ex. : terrorisme et criminalité organisée transnationale) ; c) la capacité de l'État à lutter contre ces infractions, qui repose notamment sur la réforme du système judiciaire et le renforcement de sa capacité à respecter les normes du droit international des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les droits des femmes ; d) les progrès à réaliser dans la lutte contre la corruption, notamment dans les secteurs de la justice et de la sécurité, et l'efficacité du processus de réconciliation. L'accès à la justice pour une grande partie de la population restera un défi majeur, en particulier pour les femmes, en raison des inégalités coutumières entre les sexes et de l'existence de lois discriminatoires.

42. Plus précisément, en ce qui concerne les droits humains et les crimes graves, il n'est pas certain que le Gouvernement de transition parvienne à faire condamner les auteurs de ce type de violations au cours de la phase I. Le problème majeur tient également à la difficulté pour les acteurs de la justice d'accéder aux zones où se déroulent des attaques et où vivent les populations ayant besoin de services de justice. Les acteurs de la justice ont en outre des difficultés à se déployer dans les zones où sont commises des attaques contre les soldats de la paix et restent dépendants de la MINUSMA pour accéder aux sites d'enquête et aux éléments de preuve, y compris pour l'accès aux témoins et la protection de ces derniers. Le manque de confiance de la population malienne dans le système judiciaire, notamment pour des raisons liées à des allégations de corruption et de crimes économiques et financiers, peut être un problème supplémentaire à régler.

D. Lacunes en matière de développement et services de base limités dans le nord du Mali

43. Les principaux obstacles au développement et les facteurs de détérioration de la situation humanitaire suivants persisteront au-delà de la période de transition politique : a) l'insécurité alimentaire ; b) l'accès aux services sociaux de base, y compris la protection sociale ; c) la violence fondée sur le genre ; d) le manque d'aide aux personnes déplacées, aux communautés d'accueil et aux réfugiés en vue de trouver des solutions durables ; e) l'adaptation aux effets des changements climatiques. La lutte contre les causes profondes du conflit passera nécessairement par un développement socioéconomique inclusif et durable ainsi que par l'adoption de mesures appropriées pour répondre aux besoins des populations vulnérables, notamment les jeunes, les femmes et les enfants, et ses résultats dépendront fortement du contexte politique et des conditions de sécurité. La fourniture de services publics, y compris dans le domaine de l'éducation, de la santé ou autre, notamment grâce à l'ancrage des différents organismes concernés aux niveaux local, régional et des cercles, ainsi que les retombées économiques du processus de désarmement, démobilisation et réintégration, sont des éléments essentiels en vue de consolider la paix, en ce qu'ils contribueront à renforcer la confiance entre le Gouvernement national et les citoyens.

44. Il sera également essentiel de renforcer, de manière globale, les capacités des autorités aux niveaux national, régional et local afin de protéger adéquatement les populations les plus vulnérables du pays, compte tenu du taux actuel de pauvreté multidimensionnelle, qui atteint 78 %. Il conviendra de donner la priorité aux activités économiques qui contribuent à renforcer la stabilité, de produire des résultats concrets et d'améliorer la génération de revenus. La sécurité alimentaire reste une priorité au Mali, où 53 % de la population vit en zone rurale. À cette fin, l'équipe de pays, conformément aux cadres stratégiques adoptés par le Gouvernement national, continuera de promouvoir un secteur agricole durable, innovant et compétitif, ainsi que le développement d'une industrie compétitive.

45. La COVID-19 et d'autres épidémies ont ralenti les progrès réalisés dans le secteur de la santé depuis 2015, aggravant les difficultés d'accès aux services de santé pour les populations. Plus de 50 % de la main-d'œuvre déjà limitée des établissements de santé est mobilisée aux fins de la lutte contre la pandémie de COVID-19, qui affecte également d'autres pans du secteur de la santé. Plus de 4 millions de personnes n'ont toujours pas accès à une source d'eau améliorée et plus de 12 millions de personnes n'ont pas accès à des installations sanitaires de base, ce qui représente 69 % de la population, les zones rurales étant les plus touchées.

VIII. Conclusion et prochaines étapes

46. Au vu des problèmes susmentionnés, les conditions d'un transfert progressif, coordonné et délibéré des responsabilités de la Mission en matière de sécurité, sans que soit mise en péril la stabilité du Mali et de la région, ne seront pas réunies à la fin de la période de transition politique. Il serait donc prématuré d'envisager un retrait de la MINUSMA ou un transfert de ses responsabilités en matière de sécurité aux Forces de défense et de sécurité maliennes au cours de la période qui suivra immédiatement les élections. Il conviendrait plutôt de s'employer à résoudre les problèmes mentionnés, de manière à ce que la situation politique et les conditions de sécurité s'améliorent, pour permettre un retrait progressif des forces d'appui à la sécurité de la MINUSMA, en mettant l'accent sur les initiatives menées par le Gouvernement et sur l'intensification de la coopération régionale. La menace asymétrique qui pèse sur le centre du Mali continuera d'avoir des répercussions négatives importantes sur la capacité des acteurs nationaux et internationaux à mener leurs activités. Compte tenu des ressources et des capacités de la MINUSMA, et de l'intensification des menaces, il sera impératif de réévaluer le rôle et les responsabilités des parties prenantes nationales, régionales et internationales en matière de sécurité, et de réaliser un inventaire des capacités de l'équipe de pays avant d'entreprendre l'élaboration d'une stratégie de retrait.
