

AUTOportrait DU MALI

Les Obstacles à la Paix



Mars 2015

Autoportrait du Mali

Les Obstacles à la Paix



Institut Malien de Recherche Action pour la Paix

Badalabougou Est

Av. de l'OUA, rue 27, porte 357

Tél : +223 20 22 18 48

Email : info@imrap-mali.org

Site Web : www.imrap-mali.org

Le contenu de ce rapport ne reflète pas l'opinion officielle de ses bailleurs. La responsabilité des informations et points de vue exprimés dans ce dernier incombe entièrement aux personnes consultées et aux auteurs.

Photo en couverture : Un jeune s'exprime lors d'un focus groupe hétérogène dans la ville de Gao, juin 2014.

Quatrième de couverture : De haut en bas : (i) Focus groupe dans la région de Ségou, janvier 2014; (ii) Focus groupe des femmes du camp de Mberra en Mauritanie, septembre 2014; (iii) Entretien individuel dans la région de Sikasso, mars 2014

ISBN: 9 789 9661 6667 8

Copyright: © IMRAP et Interpeace 2015. Tous droits réservés.

Publié en mars 2015

La reproduction de courts extraits ce rapport est autorisée sans autorisation écrite formelle, à condition que la source originale soit correctement référencée, incluant le titre du rapport, l'auteur et l'année de publication. L'autorisation d'utiliser des parties de ce rapport, en entier ou en partie, peut être accordée par écrit. En aucun cas le contenu ne peut être altéré ou modifié, incluant les légendes et citations. Ceci est une publication de l'IMRAP et d'Interpeace. Les publications de ces dernières ne reflètent pas spécifiquement un intérêt national ou politique. Les opinions exprimées dans cette publication ne représentent pas nécessairement les vues de l'IMRAP et d'Interpeace. Pour des autorisations ou information complémentaires, merci de contacter info@imrap-mali.org ou wao@interpeace.org

Remerciements

C'est un honneur et un réel plaisir pour la Direction Exécutive d'IMRAP et son partenaire technique Interpeace d'adresser leurs sincères remerciements à toutes les personnes ressources qui ont soutenu la concrétisation de cette initiative de recherche participative et inclusive sur les obstacles et les opportunités pour la paix au Mali. Les résultats de cette recherche constituent une base essentielle pour la formulation d'un agenda pour la paix, la réconciliation et la cohésion sociale dans notre pays.

Ces remerciements sont d'abord et avant tout dédiés au Maliens eux-mêmes. Nous tenons à remercier singulièrement les populations pour leur disponibilité, les autorités nationales administratives, élues, les autorités traditionnelles, religieuses, toutes les personnes physiques/morales de la société maliennes rencontrées sur le terrain au cours des différentes missions de prospection, de consultation, de restitution et d'approfondissement de l'analyse des résultats. Cette dynamique de dialogue participatif, inclusif et constructif d'envergure nationale, n'aurait été possible sans l'adhésion et la disponibilité constante des différentes composantes de la communauté malienne qui n'ont ménagé aucun effort pour s'exprimer sans complaisance ce qu'elles considèrent comme les obstacles et les opportunités pour la paix au Mali.

Aux membres du Conseil d'Administration de IMRAP, nos sincères reconnaissances et remerciements pour les appuis conseils, le soutien moral et physique qui ont accru l'efficacité de nos actions.

Le Conseil d'Administration et la Direction Exécutive de IMRAP tiennent à adresser leurs reconnaissances distinguées à toute l'équipe d'Interpeace pour son engagement constant et ses appuis conseils en termes d'approche méthodologique au soutien de cette initiative. Cet engagement a permis la mobilisation constante des partenaires stratégiques et financiers ainsi que des partenaires de programmes similaires d'Interpeace en Afrique et au niveau international avec lesquels de riches expériences pratiques ont été partagées. Ces échanges ont été sources d'inspiration efficaces pour le programme du Mali. Que les collaborateurs des programmes du Burundi, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau, du Libéria, et du Rwanda soient tous remerciés de leur soutien et sympathie.

Nous remercions singulièrement le Dr Severin KOUAMÉ, Directeur d'INDIGO Côte d'Ivoire pour ses appuis précieux et constants à travers lesquels nous avons compris que la Côte d'Ivoire et le Mali ne sont pas unis seulement par une frontière terrestre, mais qu'ils le sont également dans la recherche de la paix durable.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la rédaction et ou à la relecture de ce rapport. Leurs efforts et leur expertise ayant servi à améliorer sans nul doute la qualité de celui-ci.

IMRAP et Interpeace remercient très sincèrement leurs partenaires financiers, en l'occurrence l'Union européenne (UE) et la Coopération danoise au développement (DANIDA) pour leur soutien financier à la mise en place de cette dynamique nationale de dialogue participatif, inclusif visant à l'élaboration d'un agenda consensuel, approprié par les Maliens pour le renforcement de la cohésion sociale et de la paix durable au Mali. Nos remerciements s'adressent également au gouvernement Norvégien et à celui du Royaume des Pays Bas pour leur appui institutionnel.

Comme le disait le Directeur Général d'Interpeace dans son discours d'ouverture de la Conférence Nationale, « nous sommes à la fin du début, mais pas à la fin du processus ». C'est donc l'occasion de remercier une fois de plus tous les participants à la Conférence Nationale de validation et de priorisation des points d'entrée à la recherche de solutions durables. Votre enthousiasme et votre clairvoyance dans le choix des priorités à adresser pour la seconde phase de consultation participative sur les solutions durables, témoignent de votre adhésion à cette initiative noble.

Nous vous donnons d'ors et déjà rendez-vous pour nous accompagner et nous guider dans le processus participatif de recherche de solutions consensuelles sur les priorités identifiées pour la paix au Mali.

Au nom de l'équipe IMRAP,

Traoré Nènè KONATE,

Directrice exécutive

Table des matières

Remerciements	3
Table des matières	5
Liste des sigles et acronymes	9
Introduction	11
Méthodologie	15
CHAPITRE 1: Diversités sociopolitiques et valeurs culturelles	23
1.1 Mali, terre de brassage et de diversité	21
1.1.1 Mali, pays des royaumes et des empires mythiques	21
1.1.2 Mosaïque ethnoculturelle.....	24
1.1.3 Diversité Politique.....	29
1.1.4 Diversité religieuse : Coexistence pacifique entre les religions.....	31
1.1.5 Les fondements du contrat social	33
1.2 Dynamiques de fragilisation liées à la diversité sociopolitique	37
1.2.1 Effondrement des cadres traditionnels de socialisation	37
1.3 Dynamiques d'instrumentalisation de la diversité	48
1.3.1 Sur le plan religieux	49
1.3.2 Sur le plan politique.....	57
1.3.3 Sur le plan socio-ethnique	61
1.3.4 Les radios libres comme vecteurs d'instrumentalisation	65
CHAPITRE 2: Arbitrage de l'accès aux ressources et opportunités économiques	71
2.1 Une compétition accrue autour des ressources et opportunités économiques	72
2.1.1 Les ressources naturelles.....	73
2.1.2 Les autres opportunités économiques disputées.....	80
2.2 Défaillances perçues dans la régulation : le cas des conventions	83
2.3 Impacts perçus sur la cohésion sociopolitique	89
2.3.1 Crispation des rapports de cohabitation au niveau local.....	89
2.3.2. Délitement de la confiance dans les Institutions	93

CHAPITRE 3: Gouvernance de l'accès aux services publics	105
3.1 Déséquilibres structurels et défaillances dans l'offre de services publics	105
3.1.1 En matière d'éducation	106
3.1.2 En matière sanitaire	110
3.1.3 En matière de sécurité.....	112
3.1.4 En matière de délivrance du service de justice	115
3.2 Délitement de l'offre de service : entre corruption et incivisme	119
3.2.1 Une corruption partagée	120
3.3 La décentralisation : une solution et ses défis	125
3.3.1 Contexte, objectifs et réalisations de la politique de décentralisation.....	125
3.3.2 Limites perçues du processus : la décentralisation, une solution à problèmes ?	132
3.4 Perceptions sociales des déséquilibres et défaillances dans l'offre des services publics.....	142
3.4.1 Catégorisation entre favorisés et exclus et entre centre et périphéries du développement	142
3.4.2 De la perception de favoritismes aux ferments du discours Nord/ Sud.....	144
 CHAPITRE 4: Mécanismes de gestion et résolution des conflits locaux et rébellions armés	 153
4.1 Le Mali, terre de conflits	154
4.2 Mécanismes de gestion et de résolution des conflits.....	159
4.2.1 Recours à la force	159
4.3 Impact des mécanismes de gestion sur le corps social.....	169
4.3.1 Délitement du lien social et de la confiance	169
4.3.2 Entre sentiment d'abandon, repli identitaire et radicalisation sociopolitique.....	173
 Conclusion	 179
Annexes.....	187
1. Critères de sélections des acteurs/ parties prenantes aux consultations.....	187
2. Participants aux consultations.....	189
Bibliographie.....	197

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix

Liste des sigles et acronymes

AFD	Agence Française de Développement
ALG	Autorité du Liptako Gourma
AMJM	Association Malienne des Jeunes Musulmans
AMO	Assurance Maladie Obligatoire
AMUPI	Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam
AOF	Afrique Occidentale Française
AQMI	Al-Qaeda au Maghreb Islamique
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNID	Congrès National d'Initiative Démocratique
CSCOM	Centres de Santé Communautaire
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
FBSA	Fonds Belge de Sécurité Alimentaire
FCFA	Franc des Communautés Financières d'Afrique
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
GATIA	Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et alliés
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
HCI	Haut Conseil Islamique
IMRAP	Institut Malien de Recherche Action pour la Paix
MNLA	Mouvement National de Libération de l'Azawad
ONG	Organisations Non Gouvernementale
PCF	Parti Communiste Français
PIB	Produit Intérieur Brut
PMT	Parti Malien du Travail
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PSP	Parti Progressiste Soudanais
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RDA	Rassemblement Démocratique Africain
UDPM	Union Démocratique du Peuple Malien
UNAFEM	Union Nationale des Femmes Musulmane
US-RDA	Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix

Introduction

Depuis son indépendance en 1960 le Mali a vécu plusieurs rébellions et périodes d'instabilité.¹ La première rébellion, déclenchée en 1963 sur fond de contestation territoriale, identitaire, de marginalisation socio-économique et de rejet du système politique, a été fortement réprimée, posant ainsi les bases d'une cohabitation difficile entre certaines communautés du Nord, en proie à ses propres clivages (ethniques, politiques, sociaux, et économiques). Depuis, les rébellions devenues quasi-cycliques (1990, 2006, 2012) ont accentué les relations de méfiance entre le pouvoir central de Bamako et certaines communautés du Nord notamment.² L'analyse des conflits a cependant tendance à porter une emphase démesurée sur ces rébellions, masquant les conflits latents existant sur l'ensemble du territoire de même que les diverses problématiques liées à la gouvernance qui font elles aussi peser un risque important pour la paix et la cohésion sociale au Mali.

En dépit de relations complexes entre ses diverses communautés, le pays a su trouver à travers son histoire le ressort nécessaire pour maintenir son unité dans une certaine diversité culturelle, garante de son intégrité.³ Toutefois, les attaques de janvier 2012, la rupture constitutionnelle du 22 mars 2012 ainsi que la tentative de Coup d'Etat du 30 avril 2012 et les violences consécutives, ont plongé le Mali dans une crise grave et multidimensionnelle sans précédent. Alors que plusieurs l'aborde dans la continuité historique des rébellions qu'a connu le Mali dans le passé, d'autres soulignent la singularité de cette dernière, tant par la mise en commun de plusieurs circonstances aggravantes au double plan interne et externe que par son caractère incomparable en terme d'impact sur la cohésion sociale. En effet, la profondeur de la crise et la rapidité avec laquelle l'État malien s'est effondré ont mis au grand jour la fragilité de cet État et les graves problèmes sociétaux et structurels qui rongent la société malienne. Des questions qui, au regard de ce qui émanent des consultations menées à travers le pays, débordent largement des questions de velléités indépendantistes ou des schémas Nord/Sud à travers lesquels nombres d'observateurs voudraient expliquer la crise.

1 Depuis son indépendance en 1960, le Mali a connu quatre rébellions majeures (1963, 1990, 2006 et 2012), précédées de révoltes armées pendant la période coloniale.

2 OXFAM (2013), *Reconstruire la mosaïque*

3 A l'exception de la première rébellion déclenchée en 1963, les autres rébellions (1990, 2006, et, dans une moindre mesure, 2012) ont été sanctionnées par des accords de paix : (i) 11/08/92 – Pacte national ; (ii) 4/07/2006 – Accord d'Alger ; (iii) 18/06/2013 – Accord préliminaire de Ouagadougou. Voir entres-autres : POULTON, Robin-Edward et Ibrahim AG YOUSSEF (1999). *La paix de Tombouctou*, UNIDIR, 424pp.

Au plus fort de la crise, la situation humanitaire et sécuritaire a fait plus de 300 000 déplacés internes et près de 165 000 réfugiés maliens dans les pays voisins, en majorité les femmes et les enfants⁴.

C'est dans ce contexte que l'Institut Malien de Recherche-Action pour la Paix (IMRAP) fut créé le 31 octobre 2013 sous forme d'une association afin de contribuer au renouvellement d'un vouloir vivre ensemble harmonieux et à l'enracinement du dialogue comme mécanisme permettant de faire face de manière conjointe aux défis et opportunités pour la consolidation de la paix, la réconciliation et la cohésion sociale. L'IMRAP est constitué d'une équipe centrale qui s'appuie en plus sur un réseau de chercheurs et mobilisateurs au niveau des régions afin d'assurer une meilleure portée et une plus grande représentativité dans son action à l'échelle nationale.

De novembre 2013 à décembre 2014, l'IMRAP, en partenariat avec Interpeace⁵, a sillonné le Mali⁶ et les camps de réfugiés afin d'amener les Maliens à faire leur autoportrait sur les obstacles à la paix. L'analyse transversale des éléments ayant émergé du dialogue entre Maliens met en relief quatre grands facteurs clés, considérés comme autant d'obstacles à la paix. Il s'agit de : i) La gestion de la diversité sociopolitique et la crise des valeurs sociétales; ii) La régulation de la compétition autour des ressources naturelles et des opportunités économiques; iii) La gouvernance de l'accès aux services publics; iv) Les mécanismes de gestion/résolution des conflits locaux et rébellions.

Néanmoins, la structuration de ces facteurs ne constitue en aucun cas une quelconque indication de hiérarchisation des obstacles identifiés. La sécurisation du pays et la protection des populations, la réinsertion des personnes déplacées et des réfugiés,

4 Données statistiques du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés des Nations Unies (HCR), disponibles en ligne <http://data.unhcr.org/SahelSituation/country.php?id=501>. En date de décembre 2014, selon les chiffres du HCR, le Mali comptait toujours 143 195 réfugiés dans les pays voisins en plus de 86,026 déplacés internes, pour 14,356 réfugiés retournés : OCHA, Mali: Aperçu humanitaire, 4 décembre 2014. Pour les derniers chiffres et les détails de répartition, consulter <http://reliefweb.int/country/mli>

5 Interpeace est une organisation internationale indépendante au service de la consolidation de la paix et reconnue mondialement pour son approche éprouvée visant à aider les sociétés à construire une paix durable. Interpeace a été créée par les Nations unies en 1994 en vue de développer des voies innovantes de résolution de conflits; elle reste encore aujourd'hui un partenaire stratégique de l'ONU. Son Conseil d'Administration est présidé par l'ancien Président du Ghana, John A. Kufuor. Pour plus d'information, voir : www.interpeace.org

6 La seule région n'ayant pu faire l'objet de consultations approfondies sur place est celle de Kidal pour des raisons d'insécurité et/ou de volatilité de la situation politique. L'équipe disposant néanmoins d'un chercheur local et de mobilisateurs dans la région de Kidal, des entretiens individuels avec des acteurs clés ont pu être menés. Des représentants de la région de Kidal ont par ailleurs pu faire le déplacement à Bamako pour la Conférence. Par ailleurs, des ressortissants de Kidal ont été consultés à Bamako et dans les camps de réfugiés

la gouvernance, l'accès aux ressources et à l'emploi, la justice, le dialogue politique ou encore la restauration de la confiance, sont autant de défis qui s'enchevêtrent et s'entrecroisent.

Ce rapport préliminaire ne prétend aucunement être exhaustif. Il se veut être un aperçu des défis majeurs et une base susceptible d'ouvrir la voie à des recherches sectorielles de solutions et d'actions concrètes afin de contribuer activement au retour d'une paix durable au Mali.

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix

Méthodologie

Le présent travail part du constat que la consolidation de la paix ne peut se faire sans la participation active de tous les acteurs de la société malienne, et ceci à tous les niveaux. L'approche du programme de l'IMRAP et d'Interpeace est basée sur la participation de la population et de ses leaders à la recherche des solutions qui se posent quant aux principaux défis à la paix et à la cohésion sociale. La méthodologie pour ce programme vise donc à contribuer efficacement à l'identification des questions fondamentales relatives à la consolidation de la paix et au renforcement de la participation comme un aspect fondamental du processus démocratique et de la gestion des affaires publiques. Cette méthodologie, dite de Recherche Action Participative, offre en effet un cadre de recherche collectif dans lequel les Maliens participent, chacun à leur niveau, à la recherche sur les obstacles à la paix durable et sur les solutions à apporter, tandis que le rôle des chercheurs de l'IMRAP se concentre sur la facilitation des débats et la canalisation de l'ensemble des idées de manière à ce que le processus soit constructif. Cette méthodologie, en plus de mettre les Maliens au cœur du processus, permet également de créer des espaces neutres de dialogue dans lequel les acteurs maliens peuvent se retrouver, s'écouter et se rapprocher. Une telle démarche requiert du temps afin de mettre les acteurs concernés suffisamment en confiance et créer les conditions d'un dialogue constructif, sécurisé et inclusif.

Le présent rapport et son film documentaire sur les obstacles à la paix au Mali constituent l'aboutissement de la première phase du programme⁷ de l'IMRAP et d'Interpeace réalisés sur base des consultations menées dans tout le pays et dans les camps de réfugiés. Cette recherche se veut avant tout qualitative et entend utiliser les résultats des consultations comme un instrument de dialogue et de réflexion prospective. Les idées reprises dans le présent document doivent être comprises comme émanant des groupes construits au nom de la diversité et de la représentativité. Elles reflètent l'image actuelle du Mali telle que perçue par les différents groupes de Maliens consultés.

Dans un souci de représentativité et donc d'objectivité et de qualité, l'identification des participants aux consultations a été menée sur base d'une cartographie des différents acteurs du milieu réalisée avec l'appui des chercheurs et mobilisateurs locaux et d'une série de critères préalablement établis respectant les sensibilités ethniques, religieuses, socioprofessionnelles, régionales, politiques, de génération, de genre, etc. (voir *annexes*). Une attention particulière a été portée à la réduction de l'espace vertical séparant souvent les autorités et élites du reste de la population et la création d'espaces de dialogue ouvert et constructif entre eux.

La méthodologie a privilégié la collecte de témoignages à l'état brut, représentatifs des points de vue de la société malienne dans son ensemble. La facilitation a été faite de manière ouverte, sans questions préétablies (à l'exception de la question de départ : « quels sont les obstacles à la paix durable ? »), pour éviter d'être directif ou d'influencer les débats. L'équipe de facilitation avait pour rôle de relever les points de vue soulevés, de les reformuler en cas de besoin pour assurer une compréhension partagée et de les remettre au débat. Cette technique laisse aux participants le premier rôle et permet l'émergence de consensus au sein du groupe, ou au contraire, de faire ressortir des positions contradictoires. Possible de par la diversité au sein même de son équipe et par un réseau de chercheurs et de mobilisateurs locaux à même de fournir des traductions dans les différentes langues nationales, l'équipe de l'IMRAP a cherché à accommoder l'ensemble des participants en les invitant à s'exprimer dans la langue dans laquelle ils se sentaient le plus à l'aise. Un exercice délicat mais jugé essentiel pour laisser aux mots tout le sens qu'on souhaite leur porter.

Entre novembre 2013 et mars 2015, l'équipe de l'IMRAP a parcouru les huit régions du Mali, le District de Bamako et les camps de réfugiés en Mauritanie et au Niger (voir carte 1 ci-dessous) où des focus groupes et des entretiens individuels avec des acteurs clés ont été organisés (voir *annexes*). De plus, reconnaissant certains des défis que peuvent rencontrer certaines groupes sociaux – femmes (plus de 25%), jeunes (35%), minorités, marginalisés – dans la société malienne, des focus groupes homogènes ont parfois été organisés à leur intention afin de leur permettre de s'exprimer librement et ainsi assurer que les voix de toutes les sections de la société soient reflétées dans la recherche.⁸

7 La deuxième phase de Recherche Action Participative visera à accompagner les Maliens dans l'identification et la mise en œuvre des solutions consensuelles et durables.

8 L'ensemble des 4700 personnes consultées pendant les consultations comprend au moins 1125 femmes (25%) et 1650 de jeunes de moins de 35 ans (35%).

Ces importants travaux ont permis de consulter environ 4700 personnes. Une démarche en trois étapes a été suivie (voir *annexes*) :

- (i) **Consultations au niveau des cercles** par le biais de 123 focus groupes et une soixantaine d'entretiens individuels et collectifs (voir détails en annexes);
- (ii) **Restitutions régionales** visant à valider et approfondir l'analyse préliminaire des Maliens émergeant des consultations initiales;
- (iii) **Restitution nationale** (Conférence Nationale) ayant pour but de présenter et **valider l'Autoportrait du Mali sur les obstacles à la paix et de prioriser les portes d'entrée pour la recherche de solutions aux obstacles identifiés adaptés au contexte malien.**

Les données empiriques recueillies auprès de la population ont été complétées et enrichies d'une part par des analyses de personnes ressources maliennes disposant d'une expertise reconnue dans les différentes thématiques abordées, et d'autre part par une recherche théorique et documentaire susceptible d'apporter un éclairage supplémentaire et d'enrichir la compréhension de ces enjeux.

L'outil audiovisuel a été largement utilisé comme complément à la recherche. La vidéo permet d'assurer l'authenticité des propos rapportés en gardant fidèlement les points de vue exprimés pendant les débats et de capturer l'ambiance dans laquelle les consultations se sont déroulées. Dans un pays aussi vaste que le Mali, l'usage de l'audio-visuel s'est en outre révélé être un outil capital pour faire naître les débats. En projetant à un focus groupe les images des débats d'autres groupes, la vidéo a permis de créer des ponts et de stimuler une compréhension mutuelle entre des groupes sociaux qui, du fait des distances géographiques, culturelles, ethniques, générationnelles, voir psychologiques, n'entreraient normalement pas en dialogue.

La Conférence Nationale organisée au Centre International de Conférence de Bamako (CICB) du 27 au 29 janvier 2015 au cours de laquelle les résultats de la recherche participative furent présentés a réuni un total de 180 personnes, dont 34% de jeunes et 32% de femmes (voir annexes), venues de toutes les régions du Mali et des camps de réfugiés maliens. Officiellement ouverte par le Ministre de la Réconciliation Nationale, par l'Ambassadeur de l'Union Européenne et en présence du Ministre des Affaires Religieuses et du Culte, la Conférence s'est déroulée avec la participation de représentants de l'Etat, des familles fondatrices de Bamako, de notabilités religieuses et coutumières, de représentants de partis politiques et de la

société civile ainsi que de représentants de jeunes, de femmes, de déplacés et de réfugiés. La présence d'observateurs internationaux, notamment de représentants des services de coopération, d'organisations internationales et d'agences des Nations Unies a permis de poser la première étape d'échange entre les maliens sur les questions relatives à la paix dans leur pays. Ces questions sont au cœur de l'attention des partenaires techniques et financiers internationaux du Mali.

Pendant trois jours, les participants ont débattu de l'Autoportrait sur les obstacles à la paix présenté, et y ont apporté les dernières et importantes nuances intégrées dans le présent document. Des débats ouverts, francs, informés, et souvent teintés d'émotions, traduits simultanément en 4 langues nationales – Bambara, Tamasheq, Songhai, Peulh – et en Français. Une fois le consensus sur les obstacles à la paix établi, la Conférence Nationale a déterminé, reconnaissant que les obstacles identifiés sont complexes, interconnectés les uns aux autres et soulèvent des divergences de points de vue, qu'ils n'existent pas de solutions clés en main. Un constat qui a mené la Conférence à admettre que de nouvelles approches, plus participatives, inclusives et tournées vers le changement sont nécessaires afin de trouver des solutions non seulement opérationnelles, mais aussi consensuelles et durables. C'est dans cette optique qu'un mandat a été donné par les représentants du Mali à l'IMRAP afin de lancer un processus participatif de recherche de solutions sur les priorités pour la paix identifiées, en collaboration étroite avec un comité de pilotage chargé d'accompagner l'IMRAP dans l'identification, l'analyse et l'appui aux efforts à mener pour que ces solutions conduisent à un réel changement.

Cadre conceptuel

A propos du conflit

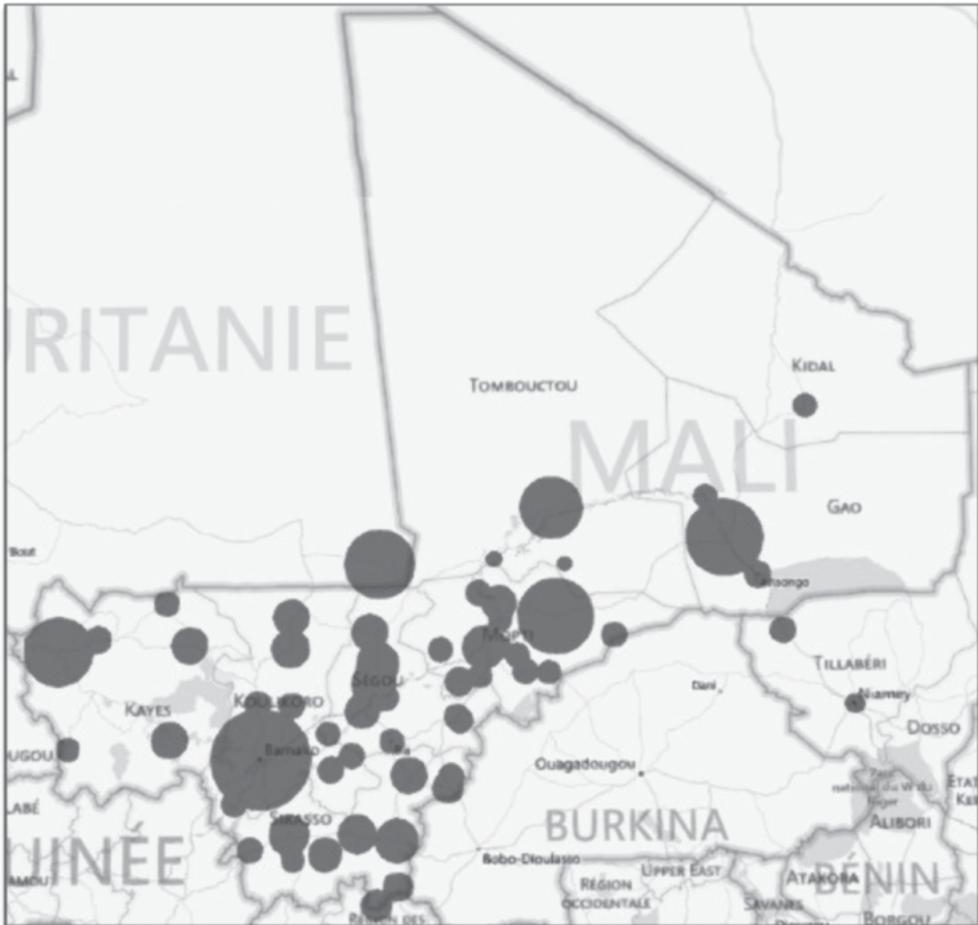
Les conflits sont un phénomène naturel dans une société. La notion de conflit est ici comprise comme la confrontation d'intérêts, d'idées et d'intentions différents, ce qui est intrinsèque à toute vie sociale et politique. En outre, un conflit peut avoir un impact positif sur les dynamiques sociales dans la mesure où il peut constituer un facteur déclencheur d'innovations et de changements, à condition qu'il soit efficacement géré. En revanche, il peut être un élément de perturbation, voire de destruction, dès lors qu'il s'accompagne de contrainte et de violence; lorsque des groupes sociaux ou des individus considèrent que la violence est la meilleure voie pour défendre leurs intérêts.

A propos de la paix

La paix est ici comprise non pas comme la simple absence de violence, mais plutôt comme la prédominance d'un cadre de relations sociales et politiques dépourvues de toute coercition ou violence, permettant ainsi aux individus ou aux groupes de pourvoir à leurs besoins et de répondre à leurs aspirations (économiques, identitaires, politiques, religieuses ou autres) sans crainte, en toute justice et sécurité. La paix est toujours perfectible: les êtres humains en société recherchent constamment, à titre individuel ou en groupes (hommes et femmes), le meilleur moyen de satisfaire leurs besoins et leurs aspirations, dans un contexte d'intérêts divergents et de désaccords. Par conséquent, la paix se révèle être un processus de longue haleine, et non un aboutissement. La paix exige un véritable engagement: un contrat social entre les différents partenaires sociaux qui fixe les conditions grâce auxquelles chacun peut satisfaire ses ambitions sans recourir à la violence ou à la coercition, et dans le strict respect des droits humains.

Ce rapport est structuré autour des grandes problématiques qui sont ressorties des débats. En toute fin de rapport, en guise de conclusion et d'ouverture, les priorités pour la paix telles que définies par la Conférence Nationale représentative de la société malienne sont mises en relief. Ces questions feront objet d'un vaste débat au niveau national, pour identifier les solutions consensuelles à une paix durable.

Carte 1 | Couverture géographique des consultations – personnes consultées par cercle entre novembre 2013 et mars 2015



CHAPITRE 1

Diversités sociopolitiques et valeurs culturelles

Par son histoire et sa situation géographique, le Mali est devenu au fil des siècles une terre de rencontres sur laquelle cohabitent une multiplicité d'ethnies, d'organisations socio-politiques et de religions. Cette diversité ethnique, culturelle et religieuse qui a longtemps constitué une particularité et une richesse pour le Mali, est apparue, lors des consultations, comme fortement fragilisée par différents facteurs à la fois endogènes et exogènes. Selon les participants des consultations, ces diversités sont également instrumentalisées à des fins économiques ou politiques par certains acteurs. Cette instrumentalisation débouche sur de nombreuses situations conflictuelles: catégorisation des populations; ethnocentrisme; vision; stéréotypée de l'autre et stigmatisation de certaines composantes de la société, voire parfois même leur opposition, mettant ainsi à rude épreuve la confiance, la cohabitation et la cohésion sociale constituées au fil du temps et au gré des événements historiques.

1.1 Mali, terre de brassage et de diversité

Afin de réellement comprendre le sens des éléments ayant émanés du dialogue sur les questions de diversité au Mali, il apparaît essentiel de pouvoir appréhender dans quelle historicité la vision des populations s'inscrit. Cette première partie s'attèlera donc à faire un survol de l'histoire du Mali : de ses grands empires et de la façon dont ils ont structurés la cohabitation et le vivre ensemble; de l'espace religieux et de sa structuration depuis l'arrivée de l'Islam; de même que des évolutions au niveau de la structuration du champ politique.

1.1.1 Mali, pays des royaumes et des empires mythiques

Le Mali actuel, situé dans le Soudan occidental, en zone Sahélo-saharienne, a été le berceau de plusieurs royaumes et empires. La zone a été occupée du Vème au XIXème siècle sans discontinuité par des formations politiques allant des plus élémentaires au plus élaborées, faisant vivre ensemble et en paix, une grande variété de peuples et de cultures. Plusieurs groupes ethniques ont été, chacun, à un moment ou l'autre, à l'origine d'une construction politique qui en a administré plusieurs autres à la fois: Soninké pour l'empire du Ghana, Malinké pour l'empire du Mali, Songhay pour l'empire

Songhay, Bamanan pour le royaume Bamanan de Ségou, Peuls pour l'empire peul du Macina, Sénoufo pour le royaume du KénéDougou, etc. Cette alternance ou succession de groupes ethniques dominants a eu pour effet bénéfique de donner à chacun le sentiment d'avoir connu une période de gloire dans son histoire, en ayant dominé les autres. Et comme la roue de l'histoire tourne, chaque groupe ethnique peut accepter sans trop de rancœur sa situation actuelle. Bien qu'ils soient généralement demeurés en périphérie de ces grands empires, Touaregs et Maures ont toujours entretenu des interactions importantes et une certaine interdépendance avec ceux-ci.

Au Soudan occidental, trois empires retiennent particulièrement l'attention par leur étendue, leur durée et le brassage de ces différentes populations. Il s'agit des empires du Ghana, du Mali et de l'empire Songhay.

L'empire du Ghana: C'est le premier des grands empires du Moyen-Age africain. Fondé au IV^{ème} siècle par les Soninké, il atteint son apogée au X^{ème} siècle, s'étendant des portes du Sahara au nord, à la lisière de la forêt au sud. Ses provinces aurifères du Bambouck, du Bourré, et du Galam sont à la base de sa prospérité et de sa réputation. Son souverain portait le titre de Kaya-Maghan, roi de l'or, et résidait dans sa capitale à Koumbi Saleh, où officiaient des conseillers musulmans et non musulmans. Koumbi-Saleh avait aussi un quartier musulman. L'or, le sel et le commerce transsaharien ont fait la fortune de l'empire. Sidjilmassa et Oualata. Ces simples oasis d'étapes sont devenues des cités célèbres et prospères où se côtoient des négociants venus du monde musulman et d'ailleurs. Au XI^{ème} siècle, l'empire du Ghana est détruit par les Almoravides qui prennent Sidjilmassa en 1054 et Aoudaghost en 1055. Aucune province vassale de l'empire, y compris le Sosso de Soumangourou Kanté ne réussit à le reconstituer. C'est sur ces ruines que va se dresser l'empire du Mali.

L'empire du Mali: Après trois siècles « d'émiettement » de royaumes à la suite de la chute de l'empire du Ghana, l'empire du Mali est fondé au XIII^{ème} siècle par Soundiata Keita. Le vainqueur du redoutable Roi de Sosso, Soumangourou Kanté, à la bataille de Krina. Soundiata agrandit les limites de son Etat et le dote de la charte du Mandé à KouroukanFouga. Cette charte du Mandé est considérée aujourd'hui comme la toute première constitution de l'Afrique au sud du Sahara. A son apogée au XIV^{ème} Siècle, l'empire s'étendait de l'océan atlantique à la boucle du Niger et comprenait la Guinée, le Sénégal, la Gambie, la Sierra-Leone, le Mali et le sud de la Mauritanie actuelle. Le souverain porte le titre de Mansa et réside dans sa capitale à Niani. Le souverain le plus connu et le plus célèbre de l'empire du Mali est Kankou Moussa qui régna de 1312 à 1327. Il effectua un fastueux pèlerinage à la Mecque en 1324, qui fit connaître l'empire du Mali au monde entier. Il fut un mécène et un grand bâtisseur, fit

construire des mosquées dont celle de Tombouctou, et fit venir au Mali des savants. L'empire du Mali entame sa phase de déclin au XV^{ème} Siècle. Affaibli par les querelles de succession, il succombe aux attaques du royaume Mossi et de l'empire Songhay.

L'empire Songhay: L'empire songhay est le troisième et dernier des grands empires africains du Moyen-Age. Son fondateur, le grand conquérant Sonni Ali Ber constitue, à partir du royaume de Gao, un vaste état à partir des ruines de l'empire du Mali sur lequel il régnera de 1464 à 1492. A son apogée, l'empire s'étendait de Tégghazza au pays Mossi et d'Agadez au Tékrou. Le souverain le plus célèbre de l'empire Songhay est Askia Mohamed, le fondateur de la dynastie des Askia, qui régna de 1493 à 1529, et que l'histoire africaine a retenu comme le souverain pieux qui a profondément et durablement enraciné la religion musulmane dans toute la région. De nombreux savants et oulémas étrangers viennent étudier et même s'installer à Tombouctou, Djenné et Gao, et dans toutes les cités marchandes de l'empire. Le commerce transsaharien des mines, de l'or et du sel assure les bases de la prospérité économique. L'empire amorce son déclin au XVI^{ème} siècle, avant de succomber à l'invasion marocaine à la bataille de Tomdibi en 1591.

La chute de l'empire Songhai va mettre aux prises ses anciens royaumes vassaux. Chacun voulant instaurer son hégémonie sur les voisins et étendre sa domination vers d'autres horizons. Ainsi donc on verra l'émergence de nouveaux royaumes comme: le royaume Bambara de Ségou et le royaume Massassi du Kaarta, le royaume peul du Macina, l'Empire Toucouleur, le royaume du Wassoulou, le royaume Sénoufo du KénéDougou etc.

La pénétration coloniale française mettra définitivement fin à l'existence des royaumes et aux guerres que les différents rois se livraient de façon régulière. Elle marquera le début de la domination coloniale française qui va se baser sur différentes stratégies de gestion des territoires occupés pour mieux asseoir son autorité et son contrôle. Ainsi comme toutes les autres ex-colonies françaises, les frontières actuelles du Soudan naîtront de cette occupation coloniale. Le Soudan qui deviendra le Mali à son indépendance, conservera les frontières ainsi délimitées par le colonisateur qui ne tiendra pas compte des spécificités géographiques, culturelles et ethniques ou alors les exploiteront volontairement pour affaiblir d'avantage les résidus de pouvoir autochtone qui y existaient toujours.

L'histoire de ces empires est riche d'enseignements et nous donne les clés de lecture de notre histoire actuelle. L'organisation administrative de ces empires est une bonne leçon de décentralisation. Le souverain était au cœur du pouvoir central dans sa

capitale. Il était représenté dans les provinces soit par des représentants directs qu'il désignait, soit par les chefs vaincus qui restaient à la tête de leur province, moyennant paiement de tribut.

Le fait que les Etats étaient très étendus et qu'ils englobaient plusieurs aires géographiques, culturelles et ethniques différentes, toutes soumises aux mêmes règles, avec des activités économiques différentes (agriculture, pêche, élevage, commerce, etc) prouve que le vivre ensemble est possible puisqu'il a existé dans notre histoire pendant des siècles.

L'histoire de ces empires est aussi une histoire de leçon de tolérance religieuse. On a vu dans la cour des souverains non musulmans des conseillers musulmans. Des étrangers et des commerçants musulmans ont vécu sans le moindre problème parmi des populations non musulmanes, ayant même des quartiers propres à eux dans certaines agglomérations.

La diversité de la population malienne tire donc son origine des rencontres historiques qui ont émaillées son histoire. Malgré les échanges entre les peuples, chaque communauté a gardé ses spécificités, qui se sont perpétuées à travers des échanges sociaux faisant du Mali d'aujourd'hui une terre de diversités socioculturelles et ethniques.

1.1.2 Mosaïque ethnoculturelle

Les frontières du Mali d'aujourd'hui ne correspondent pas aux limites des grands empires et royaumes sur les ruines desquels son histoire s'est construite. Pourtant, l'histoire nous enseigne que tout au long de leurs existences, les peuples des divers empires et royaumes dont les descendants peuplent le Mali actuel, ont traversé ensemble des périodes de guerres sanglantes mais aussi d'échanges commerciaux et sociaux pacifiques. Ainsi donc se trouve aujourd'hui sur le territoire du Mali, une multitude de groupes ethniques. La diversité de la population malienne tire ainsi son origine des rencontres historiques qui ont émaillées son histoire. Malgré les échanges entre les peuples, chaque communauté a gardé des éléments de sa culture et de ses traditions, lesquels se sont perpétués à travers le temps pour finir par faire du Mali d'aujourd'hui une terre de diversité socioculturelle, ethnique et même politique. Cette diversité tient son origine à la fois de la géographie et de l'histoire du pays qui s'est faite de rencontres : rencontre des plaines et des montagnes; rencontre du Sahel et du Sahara ; rencontre de la savane et de la forêt; rencontre des fleuves et du désert. Sa

population estimée à 14 517 176 d'habitants⁹, est répartie en une vingtaine de groupes ethniques habitant le district de Bamako et les huit régions administratives du pays.

Il est important de noter qu'aucun des groupes ethniques maliens cités ci-dessous n'occupe à lui seul une portion déterminée du territoire national. C'est la mixité qui caractérise l'ensemble du peuplement malien. Ainsi il est difficile voire impossible de dresser une carte ethnique du Mali comme de délimiter sur une carte des aires culturelles « autonomes » significatives: les aires culturelles s'interpénètrent, s'entrecroisent en raison des nombreux brassages de populations favorisés par l'histoire du pays, et cela depuis la préhistoire. Autant l'appartenance à une communauté ethnoculturelle (reconnue généralement à travers le patronyme, notamment) constitue un marqueur identitaire important au Mali, autant la définition de l'ethnie sur des bases objectives demeure aléatoire – le patronyme tantôt cité, et qui n'est par ailleurs pas d'usage dans tous les groupes ethniques, ne suffit pas toujours en effet à déterminer l'ethnie d'appartenance d'un individu, encore moins son phénotype ou apparence physique. Aussi, le fait identitaire au Mali est marqué par une certaine « flexibilité », c'est-à-dire une ouverture qui procède souvent par un phénomène d'osmose: en effet, les passages d'individus ou de groupes entiers d'une ethnie à une autre ne sont pas rares dans le passé et le présent.

De la même façon, les effectifs attribués aux différents groupes ethniques le sont à titre purement indicatif. Le recensement au Mali depuis l'indépendance ne se faisant pas sur une base ethnique,¹⁰ il s'agit donc là d'estimations.¹¹

Les Bambara ou Ban-Mana, aussi associés au groupe Mandingue, parlent la langue Bamanankan ou Bambara et constituent l'ethnie majoritaire du pays, avec près de 36 % de la population. On les retrouve principalement dans le centre du pays dans les régions de Ségou, de Koulikoro, au Sud dans la région de Sikasso et à l'est de Kayes, dans le Kaarta entre Kita et Nioro. Ils portent entre autres les noms de famille Diarra, Coulibaly, Traoré, Samaké etc. Traditionnellement, les Bambaras pratiquent les religions traditionnelles. Ils sont agriculteurs en majorité. Les Bambaras sont les descendants des fondateurs du royaume Bambara de Ségou et du royaume Massassi du Kaarta.

9 4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) - Mali 2009

10 Cette politique vise précisément à conforter les efforts de consolidation de l'unité nationale en évitant de renforcer les clivages ethniques et régionaux. Entretien individuel, historien, Bamako, Janvier 2015

11 Il est donc possible, voire probable, que certains groupes soient sous-évalués

Les Peulh sou Foulbé constituent environ 13,9 % de la population du Mali. Leur activité principale est l'élevage. On les retrouve sur la quasi-totalité du territoire, mais ils sont surtout concentrés dans la région de Kayes dans la zone de Nioro et à l'intérieur de la boucle du Niger, dans les cercles de Mopti, de Djenné et du Macina. D'autres fortes colonies existent dans les cercles de Bandiagara, de Ségou, de San et dans la région de Gao. Bien que ne parlant plus la langue, les Ouassoulou Foula, dans les régions de Koulikoro, de Kita, Bafoulabé et de Sikasso, se réclament de la grande famille Peulh. Les Peulhs sont majoritairement musulmans. Quelques noms de famille Peulhs sont : Diallo, Diakité, Sidibé, Sangaré, Barry, Sow, Bah etc.

Les Sénoufo et les Minianka sont deux sous-groupes ethniques affiliés au groupe voltaïque, différents dans la langue et dans certaines pratiques traditionnelles. Ils représentent environ 10 % de la population malienne et sont dits descendre du même ancêtre. Les Minianka sont établis dans les régions de San, Koutiala et Sikasso. Les Sénoufos quant à eux, habitent la région de Sikasso à la frontière de la Côte-d'Ivoire et du Burkina Faso. Tout deux sont à l'origine animistes, les Sénoufos rendant par exemple un culte aux ancêtres et aux nombreux esprits qui selon eux peuplent le monde environnant. Les Ouattara, les Koné, les Berthé, les Sanogo etc. sont des Sénoufos alors que les Goita, Dao, Dembélé et les Sogoba sont Minyanika.

Les Sarakollé ou Soninké ou Marka représentent près de 9 % de la population malienne. Ils sont originaires de la zone sahélienne, plus précisément de la région de Kayes qui fait frontière avec la Mauritanie et le Sénégal, dans les cercles de Yélimané, Nioro et Nara. Les Sarakollé sont traditionnellement des commerçants et pratiquent l'Islam depuis longtemps. Du fait de leur histoire spécifique, ils apparaissent très dispersés sur l'ensemble du territoire. Les Sarakollé portent comme nom de famille: Sacko, Cissé, Sylla, Diawara, Camara, Doucouré, etc.

Les Malinké, environ 7 % de la population malienne, sont les descendants des fondateurs de l'empire du Mali. On les retrouve dans la région de Koulikoro dans le cercle de Kangaba et dans la région de Kayes dans le cercle de Kita. C'est un peuple très rattaché à l'histoire du Mali qui est racontée par le Djélis (Griots). Les Chasseurs ou « Donzos » continuent à jouer un rôle important dans la gestion de la société. Ceux-ci pratiquent encore la religion traditionnelle à travers le culte des anciens. Les Malinkés pratiquent l'agriculture, la chasse et surtout l'orpaillage traditionnel. Quelques patronymes Malinké sont : Camara, Keïta, Cissé, Béréte etc.

Les Songhaï représentent aujourd'hui environ 6 % de la population du Mali. Ce sont les descendants des fondateurs de l'empire Songhaï. On les retrouve dans la zone de la boucle du Niger dans la région de Gao, autour du lac Debo dans la région de Mopti et de Tombouctou et vers la frontière de la République du Niger. Les Songhaïs sont en majorité musulmans et pratiquent l'agriculture et la pêche. Ils portent le patronyme Maïga, Touré, Traoré, etc.

Les Dogon ou Hambé forment à peu près 5 % de la population malienne. Ils se trouvent dans le Sud-Est de Mopti, sur les falaises de Bandiagara et dans les vallées de la zone de Douentza, le long de la frontière avec le Burkina Faso. Le peuple Dogon est constitué de plusieurs sous-groupes qui a chacun son dialecte et ses pratiques. Pour communiquer entre sous-groupes, ils utilisent la langue Peulh. Les Dogons sont spécifiques par leurs habitations, qui se trouvent au flanc des falaises, et par une religion traditionnelle riche d'une cosmogonie tout à fait originale et d'une croyance en l'immortalité de l'âme et à une multitude de divinités secondaires. Les Dogons restent l'une des ethnies les plus connues du Mali grâce aux travaux de l'anthropologue Marcel Griaule. Ils pratiquent l'agriculture et de plus en plus le tourisme. Kassambara, Ouologuem, Ongoiba, Dieptilé, Togo etc. sont des noms de famille dogon.

Les Bwa ou Bobo, estimés à environ 2 % de la population malienne, occupent un territoire qui longe la frontière du Burkina Faso dans les cercles de Tominian et de San dans la région de Ségou. Dans leur grande majorité, ils pratiquent les religions traditionnelles et embrassent de plus en plus le Christianisme et l'Islam. Les noms Bobo sont: Kamaté, Koné, Diarra, Théra, Dakouo etc.

Les Bozo, qui représentent moins de 2 % de la population malienne, sont installés sur le haut Niger, dans le Macina et dans les régions de Ségou et de Mopti; leur activité principale est la pêche et ils pratiquent une forme de nomadisme suivant la crue et la décrue du fleuve Niger et des lacs. De plus en plus, ils s'adonnent à l'agriculture. Les noms de familles bozos sont entre autres Minta, Niantao, Kiantao, Kampo et Karambenta.

Les Touaregs estimés à 1,7 % de la population parlent le Tamasheq. Les Touaregs habitent les régions Nord du Mali, Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal. Ils sont éleveurs, pratiquent beaucoup l'artisanat et mènent un mode de vie nomade. La société Touareg est matriarcale et très hiérarchisée. Ils n'ont pas de patronyme comme chez les Bambara ou les Sarakollé, leur nom étant plutôt constitué du prénom suivi de Ag (fils de) chez les hommes, Walet (fille de) pour les femmes, puis de celui du père.

Les Maures ou Berbères ou Arabes, constituent environ 1,2 % des Maliens. Ils occupent le nord des régions de Kayes, l'Ouest de la région de Gao et le Nord-Ouest de la région de Tombouctou. Ils demeurent attachés à une identité « arabe » mais sont, en fait, fortement métissés. Tout comme chez les Touaregs, certains d'entre eux portent souvent comme nom de famille, le prénom du père précédé de Ould, ou de Ben pour les hommes et Mint pour les femmes. Certains portent néanmoins les noms de famille Kounta, Haïdara etc.

Au Mali, nous avons en plus de ces grands groupes ethniques, d'autres groupes moins importants par leur nombre mais qui s'affirment néanmoins par leurs particularités. Parmi eux, dans les cercles de Nioro et de Nara à proximité de la frontière mauritanienne, les Diawara qui parlent la même langue que les Sarakollé tout en se distinguant de ceux-ci par certaines pratiques coutumières. Nous avons également les Kasshonké établis à l'est de Kayes et dans la région de Bafoulabé, les Somonos qui se rencontrent le long des grands cours d'eau. Ils sont assimilables au Bozo par leur pratique de la pêche.

Malgré leurs différences linguistiques, culturelles ou religieuses, les populations maliennes ont su tisser des liens sociaux forts qui permettent une cohabitation entre elles. Du point de vue des populations consultées, ce vivre ensemble a été possible car chaque communauté a su mettre en place en son sein – et entre-elles – les autres mécanismes de gestion de la vie commune. Ce vivre ensemble s'est développé sur la base de pactes, de codes et de normes qui ont servi de fondement du contrat social¹². Ces pactes et normes ont agi comme des instruments de régulation des relations au sein et entre les communautés depuis des siècles, comme l'illustre un participant aux consultations de Gao : « *chaque nomade avait son sédentaire et chaque sédentaire avait son nomade, à qui il offrait gîte et protection lors de son déplacement, et les échanges existaient entre ces deux-là* ». ¹³ Ainsi donc le Mali « *tire sa force de sa diversité socioculturelle* »¹⁴ ce qui fait de lui un pays à grand potentiel à la fois sociopolitique et socioculturel.

12 Les textes sur la rencontre de KouroukanFouga sous le règne de Soundjata Keita sont très évocateurs à ce sujet : voir encadré 1.1

13 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

14 Le Président Ibrahim Boubakar Keita (IBK) cité dans : Le Prétoire, « Assises pour la paix, la réconciliation et le développement des régions du Nord », 4 novembre 2013, <http://maliactu.net/assises-nationales-sur-le-nord-pour-un-nouveau-contrat-social/#sthash.WGAdpome.dpuf>

1.1.3 Diversité Politique

Tout comme le Mali est une terre de diversité ethnique, il est aussi et de loin une terre de diversité politique. Une terre de diversité politique également héritée de son histoire, car les grands empires et royaumes dont il a hérité avaient chacun leurs propres modes d'organisation politique. Le mode de conquête du pouvoir, son mode de gestion et de transmission a varié selon les empires et les royaumes. Aujourd'hui le Mali compte au nom de sa démocratie plus d'une centaine de partis politiques. Cette multiplication des partis politiques est en soi l'expression du multipartisme qui est un principe de la loi fondamentale de la IIIe République. Celle-ci est née suite à des années de lutte démocratique.

À l'instar des autres pays africains, le Mali a eu une histoire politique caractérisée par un passage du parti unique au multipartisme. Parler des partis et de leur participation à la démocratie revient à se placer sous trois angles différents. De l'accession à la souveraineté internationale en 1960 à aujourd'hui, le pays a connu trois républiques : le régime socialiste de Modibo Keita (1960-1968), le régime militaire de Moussa Traoré (1968-1991) et l'ère démocratique depuis la révolution de 26 mars 1991 et l'élection d'Alpha Oumar Konaré, à l'issue des premières élections démocratiques et pluralistes jusqu'à nos jours.

Avant l'indépendance, les premiers partis politiques datent de 1946. A l'époque le pays s'appelait le Soudan français. Le Parti démocratique soudanais (PDS), proche du Parti communiste français (PCF), est créé le 6 janvier 1946. Le 26 janvier 1946, est créé le Bloc démocratique soudanais (BDS), officiellement proche de la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) mais qui se rapproche du PCF. Le Parti progressiste soudanais (PSP) est créé le 13 février 1946. Ces trois partis vont participer aux luttes politiques pour l'indépendance du Soudan français qui deviendra plus tard le Mali.

La deuxième grande période, qui va de 1960 à 1991, sera caractérisée par une succession de parti unique. D'abord, le président Modibo Keita, à la tête du Unionsoudanaise-Rassemblement démocratique africain(US-RDA), est élu président. Sous son magistère, le parti unique est instauré. Ce parti socialiste sera la seule composante politique du pays jusqu'au 19 novembre 1968. A cette date le régime socialiste est renversé par le Lieutenant Moussa Traoré à la tête de 32 officiers regroupés au sein du Comité militaire de libération nationale (CMNL) qui interdira les partis politiques jusqu'en 1979. Dans cet intervalle, le comité militaire de libération sera l'unique organe dirigeant du Mali.

Le 30 mars 1979, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) est mise sur fonts baptismaux. Ce sera le parti unique jusqu'à sa chute en 1991. Si ce régime interdisait toute condition favorisant la diversification de l'appareil politique, certains partis naîtront clandestinement à l'image du parti malien du travail (PMT).¹⁵ Il faut noter que sous le régime de Moussa Traoré (1968-1991), l'interdiction des partis politiques poussa les opposants à s'organiser dans le cadre d'associations. Depuis cette époque, la société civile malienne est particulièrement active.

A l'avènement de la démocratie suite aux soulèvements populaires qui aboutiront à la chute du régime de Moussa Traoré, le 26 mars 1991, le Mali ayant choisi le multipartisme intégral, les associations démocratiques, pour rapidement occuper le champ politique, vont s'ériger en parti politique. C'est le cas de l'Alliance pour la Démocratie au Mali – parti africain pour la solidarité et la justice (ADEMA-PASJ) et du Congrès national d'initiative démocratique (CNID). Le multipartisme étant considéré au même titre que les principes de laïcité et de la forme républicaine de l'Etat, il est non révisable et sa remise en question relève d'une privation de droit. L'échiquier politique sera ainsi marqué, pendant cette période, par la création de nombreux nouveaux partis: 48 prirent part aux premières élections législatives libres en 1992. Toutefois, 10 seulement avaient des élus au Parlement de 1992, 15 à celui de 2007. Chaque campagne électorale voit se constituer des coalitions de circonstances et des scissions. C'est le cas par exemple des partis comme le Miria, le RPM et l'URD, tous trois sortis des entrailles de l'ADEMA, ou encore du SADI et du PARENA, issus du CNID. Les partis politiques continuent d'être créés, à tel point qu'il est même difficile de les dénombrer avec exactitude. Cette multiplication des partis politiques est en effet destinée à mettre en place un système politique qui soit à même de représenter les intérêts sociaux et de réaliser l'unité de la diversité en subordonnant cette unité à la diversité. Le multipartisme vise ainsi, à travers la représentation parlementaire et la représentation partisane, à limiter le pouvoir et à administrer les rapports de forces qui existent au niveau de la société civile. « *Cette pluralité politique se concrétise dans la discussion réelle et dans les débats d'idées constructifs entre des partis qui représentent les principaux groupes sociaux du pays, proposent des projets de société structurés et des programmes de gouvernement explicites, expriment effectivement les diverses tendances de l'opinion, incarnent les principales valeurs et conceptions du bien commun entre lesquelles se partage la société* ». ¹⁶ Elle se caractérise surtout par une compétition partisane qui ne frustre pas et ne marginalise pas les minorités.

15 CAMARA, Moussa, KadiatouYacouba KEITA et Alou DIAWARA (2011), L'évolution des partis politiques et leurs apports à la démocratie au Mali », in. Partis et idéologies politiques, élections et bonne gouvernance en Afrique

16 DIETH, Alexis (2013), *L'effondrement malien : quelles leçons pour la démocratie en Afrique ?*, Afrik.com, Janvier 2013, disponible à : <http://www.afrik.com/l-effondrement-malien-queelles-lecons-pour-la-democratie-en-afrique>

Malgré leur nombre élevé, les partis politiques au Mali ont su privilégier des méthodes de gestion pacifique des différends qui les ont opposés. Ainsi, la démocratie malienne, pendant près de vingt ans, de 1992 à 2012, en plus de faire la fierté des Maliens a été abondamment citée comme modèle pour l'Afrique.

1.1.4 Diversité religieuse : Coexistence pacifique entre les religions

La constitution¹⁷ du Mali consacre le caractère laïc du pays. Le pays compte néanmoins, trois principales religions, à savoir l'islam, le christianisme et l'animisme. Selon les données du dernier recensement administratif (2009), il y a 90 % de musulmans, 2 % de chrétiens et 8 % d'animistes.¹⁸

« Chez nous ici, les religions se respectent, les religions s'estiment. Au Mali, on est des frères et des sœurs, nous descendons des mêmes ancêtres et nous ne pouvons que nous respecter et nous aimer les uns et les autres ». ¹⁹

Si la religion musulmane est la religion dominante au Mali, il n'en a pas toujours été ainsi. L'Islam et le Christianisme sont des religions importées qui ont rencontré sur place des pratiques religieuses traditionnelles (l'animisme). Le système de croyance originel du Malien, qu'il soit Bambara, Peul ou Sonrhàï, est animiste. Cette croyance fondée sur des cultes variant selon les groupes ethniques (Komo chez les Bambara, Kanaga chez les Dogons, Nya chez les Sénoufos ou Holé chez les Sonrhàïs) n'est aujourd'hui pratiquée que par une faible proportion de la population malienne. Environ 8 % d'animistes du Sud au centre du pays s'adonnent à des pratiques rituelles traditionnelles.²⁰

L'Islam, religion pratiquée par 90 % de la population, fut introduit au Mali au XI^e siècle par les commerçants arabes. Il est dit que Baramandama Keïta fut, vers 1050, le premier roi du Mali converti à l'Islam.²¹ Le pèlerinage à La Mecque de l'empereur du Mali, Moussa, en 1324, frappa les contemporains arabes par son faste. Au siècle suivant, l'Empire Songhai s'affirma comme un État musulman. L'Islam est ainsi devenu, avec les grands centres culturels que sont Tombouctou, Djenné et Gao, un

17 Art. 26 de la Constitution de 1992

18 Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) (2009), Mali

19 Entretien individuel, représentant évêché de Kayes, Avril 2014

20 RGPH (2009), op.cit.

21 Selon Djibril T. NIANE cite par le site <http://lemali.org/fr/art-et-culture-du-mali/religion>

élément essentiel de l'identité malienne.²² Il y a également le souvenir de cette longue cohabitation pacifique entre quelques foyers d'Islam et de vastes régions continuant à suivre la religion traditionnelle. Le fruit de cette cohabitation est, d'une part, une pénétration profonde de l'islam au sein des différentes communautés, et, d'autre part, une grande tolérance et l'acceptation de la diversité sur le plan religieux.²³ Sous les grands Empires (voir *section 1.1.1*), où seul les chefs et les lettrés étaient vraiment islamisés, le prestige de la langue et de la culture arabes est venu s'ajouter à l'image précédente. Encore aujourd'hui le lettré en arabe, appelé souvent « marabout », reste un personnage à part dans la société malienne. Avec les grandes cités universitaires de Tombouctou et Djenné, le Mali a connu les débuts d'une vraie civilisation islamo-africaine.²⁴ C'est un Islam tolérant d'obédience malékite qui a prédominé au Mali jusqu'ici.²⁵ Comme c'est généralement le cas en Afrique subsaharienne, les confréries jouent ici un rôle important, notamment la Tidjania (chez les Touaregs, les Maures, les Peulhs du Macina et les Songhai) et la Qadriya qui s'est surtout développée dans l'ouest du pays, en rapport étroit avec le Sénégal voisin. Le pays a connu au cours des dernières décennies le développement de nouveaux courants islamiques venus notamment du Moyen-Orient, ce qui a conduit à une diversification de l'« offre religieuse » dont découle une compétition entre les différents courants en présence.

Le Christianisme quant à lui, ne rassemble qu'environ 2 % des Maliens (dont plus de 80 % catholiques). Il a été introduit vers la fin du XIX^e siècle en même temps que la colonisation. Les missions chrétiennes sont surtout présentes dans le Sud, le Centre et l'Ouest du pays. La ville de Kita, dans la région de Kayes, où se trouve la cathédrale « Notre Dame de Kita » est l'un des lieux célèbres du Christianisme au Mali, où a lieu le pèlerinage catholique annuel au Mali.

Au Mali, la religion demeure l'un des plus importants ciment structurant l'ordre social, et notamment face à l'affaiblissement des autres grandes institutions de socialisation (la famille, la communauté, l'école etc. – voir *section 1.2.1*) ayant historiquement

22 Patrice GOURDI (2012), *Géopolitique du Mali : un Etat failli*, Diploweb, 23 septembre

23 STAMER, Joseph (2003), *Quel dialogue islamo-chrétien au Mali?*, *Chemins de dialogue*, no.22, p.119-129

24 STAMER (2003), op.cit.

25 « L'une des quatre écoles de jurisprudence (madhhab) de l'Islam sunnite, appelée anciennement école de Médine, le courant malékite est centré sur l'enseignement de l'Imam Mâlik ibn Anas (env. 715-795), qui passa la plus grande partie de sa vie à Médine. Attirant un grand nombre d'étudiants et mêlé à des péripéties de la politique locale, il écrivit le premier traité de droit musulman, *Al-Muwaṭṭa'*. Le madhhab malékite est fondé avant tout sur la pratique communautaire médinoise de la sunna ; il préfère donner comme base de la jurisprudence musulmane l'opinion personnelle (ra'y) et le raisonnement par analogie (qiyas) plutôt que les ḥadīth. Cependant, ceux-ci ont continué [...] à être invoqués dans [certains] jugements. On trouve nombre de malékites dans toute l'Afrique du Nord et de l'Ouest, au Soudan et dans certaines parties du golfe Arabo-Persique » ; EncyclopaediaUniversalis

façonné la société malienne. Ainsi, par sa position géographique et son riche passé historique, le Mali est un carrefour de civilisations dans lequel chrétiens, musulmans et adeptes de la religion traditionnelle vivent intimement mêlés, toutes choses qui font l'originalité de la situation malienne. « *Ils habitent les mêmes carrés de ville, les mêmes villages, travaillent ou étudient côte à côte, se rendent visite entre voisins, partagent les peines et les joies les uns avec les autres. Les membres d'une même famille se réclament parfois de « voies différentes », sans que cela mette en cause la solidarité familiale. La convivialité ainsi décrite est une valeur profondément enracinée dans la tradition africaine en général et malienne en particulier. A la base il y a cette conception que tous font partie d'une seule communauté, une communauté qui a une même origine et une même destinée, et que les différences de culte ou de « voie » ne doivent pas entamer ou menacer ces réalités-là* ». ²⁶ Cette conception de la religion a permis de maintenir un climat de paix et de garantir un espace de liberté pour tous, participant à la consolidation du socle sur lequel reposent les fondements du contrat social malien.

1.1.5 Les fondements du contrat social

Des principes et des normes partagées ont permis le vivre ensemble porté par des relations d'interdépendance politique, sociale, économique et culturelle développées depuis des siècles²⁷. Des pratiques comme le Sinangouya, ou en français « alliance ou cousinage à plaisanterie »²⁸, tout comme les mariages intercommunautaires ont contribué à bâtir des relations sociales solides entre les communautés maliennes malgré leurs différences. Toutes ces valeurs ont permis l'expression plurielle de la personnalité malienne, à travers diverses institutions – chartes, pactes, etc. – qui constituent en quelque sorte le socle du contrat social malien.

26 STAMER (2003), op.cit

27 Par exemple le texte du Kouroukan Fougla (voir encadré 1.1)

28 « La parenté à plaisanterie est un phénomène social collectif au Mali. Les terminologies pour symboliser cet état de fait varient selon les localités, mais les fondements restent les mêmes lorsqu'il s'agit de sa pratique. Loin d'être une loi prescrite dans les archives, s'imposant dans les articles qui prévalent la politique de gestion de l'Etat malien, elle demeure une réalité qui s'impose à tous les niveaux de la vie socioéconomique et culturelle du pays. [...] [Il] permet aux cousins croisés de se faire prévaloir, mais aussi de dénoncer les fautes et les défauts de l'autre dans un climat de joie et de quiétude ». Lien ancestral entre communautés partageant le même espace, « [c]e pacte de sang symbolise également la solidarité et la cohésion dans la division d'espace ressource, solidarité dans la protection de l'individu contre son voisin envahisseur, mais aussi cohésion à partir de la participation de son compère à l'effort de main d'œuvre nécessaire au moment des récoltes. Ce pacte de sang est désormais garant de la paix et de la quiétude de tous, car aucun n'oserait violer un sacré dont les conséquences seraient désastreuses ». Pour une étude plus approfondie sur l'histoire du cousinage à plaisanteries au Mali, voir SACKO, Youssouf, « Le fleuve Niger comme source du rapport de cousinage, fondement de la culture et de la paix des communes de Mopti et Konna ».

1.1.5.1 Les chartes : Exemple de la Constitution de KouroukanFouga

L'adoption de la constitution du KouroukanFouga (1235), au lendemain de l'intronisation de Soundjata comme empereur du Mali, est cité comme étant l'une des plus élaborée de son époque. L'une de ses particularités est le fait qu'il a mis en place des principes servant à *régir les relations au sein de la société mandingue à travers une codification des rapports entre les différentes composantes de la société, mais aussi en définissant les normes régissant les interactions avec les autres sociétés, que celles-ci soient ou pas sous sa domination.*

1.1.5.2 Valeurs et pactes structurant la cohésion sociopolitique :

Le Mali hérite dans son ensemble de communautés fortement hiérarchisées. Sa hiérarchisation remonte loin dans l'histoire, depuis l'époque des grands empires. Cette division de la société en classes permettait aux pouvoirs de clarifier le rôle de chaque classe sociale en son sein. Très généralement, on y trouvait trois grandes classes sociales, elles-mêmes subdivisées en plusieurs sous-classes. Au sommet se trouvaient les nobles, détenteurs du pouvoir. C'est au sein de cette classe que sont désignées les familles régnantes et les autres chefs, tels que les chefs militaires. Au centre se trouve la classe des hommes de castes, les Niamakala: ce sont les griots, les forgerons, les cordonniers, etc., lesquels sont également investis d'un rôle de gardien de la tradition.²⁹ A cet égard, ils bénéficient d'une attention particulière de la part de la classe régnante. Tout au bas de l'échelle sociale se trouvent les esclaves. Ce sont des esclaves achetés ou des captifs de guerre et leurs descendances. Ils sont assujettis à tous travaux et sont entièrement soumis à leurs maîtres.

De la même manière que les divisions en classes sociales, les rapports entre les aînés et les cadets sociaux faisaient l'objet d'une réglementation stricte où chacun avait des obligations envers l'autre. Ainsi, les cadets devaient respect et soumissions aux aînés, tandis que ces derniers devaient servir d'éducateurs et de modèles aux cadets par leur exemplarité et par la transmission des savoirs et savoir vivre consacrés par la société. Les rapports entre femmes et hommes étaient également régis par des codes qui précisaient les devoirs de chacun. Ces rapports étaient surtout marqués par une division des tâches au sein de la société basée sur l'appartenance à tel ou

²⁹ Le terme Niamakala signifie littéralement initié, ou initiateur, ou « ceux qui transmettent le savoir », mais a été traduit par les anthropologues français par « hommes de castes », expression qui est toujours utilisée aujourd'hui mais dont la connotation est péjorative et réductrice : POULTON et AG YOUSOUF (1999), *La paix de Tombouctou, Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*

Encadré 1.1 | Préambule de la Charte du Kouroukan Fouga

«Le Manden fut fondé sur l'attente et l'amour, la liberté et la fraternité. Cela signifie qu'il ne saurait y avoir de discrimination éthique ni raciale au Manden. Tel fut le sens de notre combat. Par conséquent, les enfants de Sanéné et Kontron font à l'adresse des douze parties du monde et au nom du Manden tout entier, la proclamation suivante :

1. Les chasseurs déclarent : Toute vie (humaine) est une vie. Il est vrai qu'une vie apparaît à l'existence avant une autre vie. Mais une vie n'est pas plus « ancienne », plus respectable qu'une autre vie. De même qu'une vie n'est pas supérieure à une autre vie.

2. Les chasseurs déclarent : Toute vie étant une vie, tout tort causé à une vie exige réparation. Par conséquent :

- Que nul ne s'en prenne gratuitement à son voisin,
- Que nul ne cause de tort à son prochain,
- Que nul ne martyrise son semblable.

3. Les chasseurs déclarent : Que chacun veille sur son prochain, Que chacun vénère ses géniteurs, Que chacun éduque comme il se doit ses enfants, Que chacun « entretienne », pourvoie aux besoins des membres de sa famille,

4. Les chasseurs déclarent : Que chacun veille sur le pays de ses pères, par pays ou patrie, faso, Il faut entendre aussi et surtout les hommes. Car « tout pays, toute terre qui verrait les hommes disparaître de sa surface deviendrait aussitôt nostalgique. »

5. Les chasseurs déclarent : La faim n'est pas une bonne chose, l'esclavage non plus n'est pas une bonne chose, Il n'y a pas de pire calamité que ces choses-là, dans ce bas monde. Tant que nous détiendrons le carquois et l'arc, la faim ne tuera plus personne au Manden. Si d'aventure la famine venait à sévir; la guerre ne détruira plus jamais de village pour y prélever des esclaves. C'est dire que nul ne placera désormais le mors dans la bouche de son semblable pour aller le vendre. Personne ne sera non plus battu, à fortiori mis à mort, parce qu'il est fils d'esclave.

6. Les chasseurs déclarent : L'essence de l'esclavage est éteinte ce jour, « D'un mur à l'autre » ; d'une frontière à l'autre du Manden ; La razzia est bannie à compter de ce jour au Manden. Les tourmentes nés de ces horreurs sont finis à partir de ce jour au Manden; Quelle épreuve quel tourment ! Surtout lorsque l'opprimé ne dispose d'aucun recours. L'esclave ne jouit d'aucune considération; nulle part dans ce monde.

7. Les anciens nous disent : « L'homme en tant qu'individu, fait d'os et de chair, de moelle et de nerfs, de peau couverte de poils et de cheveux, se nourrit d'aliments et de boissons. Mais son « âme », son esprit vit de trois choses :

- Voir ce qu'il a envie de voir,
- Dire ce qu'il a envie de dire
- Et faire ce qu'il a envie de faire;

Si une seule de ces choses venait à manquer à l'âme humaine, elle en souffrirait, et s'étiolerait sûrement. En conséquence, les chasseurs déclarent :

- Chacun dispose désormais de sa personne,
- Chacun est libre de ses actes,
- Chacun dispose désormais des fruits de son travail;

Tel est le serment du Manden.

A l'adresse des oreilles du monde entier ».

tel sexe. Cela faisait partie de l'éducation dès le plus jeune âge. Ainsi, selon son sexe, l'enfant recevait une éducation qui le préparait à sa future vie d'époux ou d'épouse et lui permettait d'intérioriser ses rôles dans la société de façon plus large. Très généralement, même si les femmes bénéficiaient d'un grand respect de la part des hommes, les rôles de chef étaient réservés à ces derniers. Dans beaucoup de cas, les femmes ne participaient pas directement aux rencontres de prises de grandes décisions. Même si ce sont les femmes qui le plus souvent donnaient conseil aux hommes, celles-ci devaient rester discrètes.

Au-delà des rapports entre classes sociales, entre les aînés et les cadets, et entre les hommes et les femmes, les rapports entre communautés étaient également strictement régis par des conventions et des pactes qui réglementaient les relations sociales, politiques et économiques, entre elles. Le plus souvent, chaque communauté s'évertuait à avoir des relations de bon voisinage avec les autres afin de prévenir les conflits.

Les Maliens consultés s'accordent sur le fait que certaines valeurs cardinales ont longtemps été partagées de manière consensuelle, indépendamment de leur origine et de leur appartenance socioculturelle. Or, du point de vue de certaines personnes consultées, ces éléments centraux, fondements du contrat social, sont aujourd'hui

fortement ébranlés, notamment du fait de défaillances perçues dans la transmission de ces valeurs.

1.2 Dynamiques de fragilisation liées à la diversité sociopolitique

Au cours des consultations, les populations ont fortement exprimé leur inquiétude quant à ce qu'ils perçoivent comme une déperdition des valeurs ancestrales au sein de la société malienne. Parmi ces valeurs qui ont fait l'objet de consensus, depuis le temps des royaumes et des empires, malgré les guerres et les rivalités, les participants ont noté l'acceptation et le respect de l'autre dans sa diversité ethnique et culturelle, le respect de la hiérarchie intergénérationnelle, la solidarité, l'hospitalité³⁰, de même que la transmission communautaire de ces valeurs sociétales. Ces dernières sont perçues par les populations, et particulièrement par les aînés sociaux, comme largement fragilisées. Les institutions de socialisation sont de moins en moins en mesure de jouer leurs rôles, et ce pour des raisons diverses: l'effondrement des cadres de socialisation, l'affaiblissement de la structure familiale élargie, l'incapacité de l'enseignement à jouer son rôle d'éducateur, l'abandon des pratiques de construction citoyenne, de même que d'autres facteurs exogènes tels que l'influence des cultures occidentales à travers les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

1.2.1 Effondrement des cadres traditionnels de socialisation

Au sein de la société malienne, un certain nombre de processus et d'organisations émaillaient la vie de l'enfant afin d'assurer la transmission des valeurs et des pratiques. Cela se faisait par le biais d'institutions de socialisation, c'est-à-dire des cadres aux travers desquels les normes sociales, pratiques et comportementales sont inculquées à l'enfant par la société. Un processus décrit de façon imagée par une jeune participante de la Conférence Nationale : « *La citoyenneté se sème : c'est comme une graine qui se sème, depuis le plus bas âge, dans le cœur d'un enfant. Et quand nous grandissons sans que la citoyenneté ne nous soit enseignée, on grandit comme ça, comme quelqu'un qui vit, un animal, parce qu'on n'a pas été éduqué* ». ³¹ Le long processus que constitue la socialisation de l'enfant a historiquement été ancré

30 Le « Djatiguiya » lors de la Coupe d'Afrique des Nations (CAN) 2002 est, en fait, une des illustrations de cette grandeur que toute la communauté internationale a apprécié et mis au crédit du Mali. Hôte de la compétition le Mali a attribué une commune ou un quartier à chaque équipe, lesquels ont accueillis et supporté leur équipe tout au long du tournoi, même quand celle-ci jouaient contre l'équipe du Mali.

31 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

dans une perspective communautaire, d'abord au niveau de la famille « dans son sens élargi », puis de la communauté (village, quartier, etc.). Cette orientation communautaire est fondamentale dans la conception malienne du vivre ensemble car elle inculque chez l'enfant les concepts tels que le respect des aînés, des classes d'âge, de la solidarité communautaire, etc. Or, tant sur le plan familial que communautaire, les mutations sociales, et notamment la tendance à la nucléarisation des familles, affectent la transmission de ces valeurs. Ces problèmes dans la transmission affaiblissent le consensus social autour des valeurs traditionnelles, phénomène illustré généralement par le malaise exprimé par la majorité des participants lorsqu'ils dénoncent certains comportements adoptés par la jeune génération, perçus comme autant de remises en question des valeurs traditionnelles.

1.2.1.1 Affaiblissement de la structure familiale élargie

Le modèle traditionnel de famille au Mali est la toute première institution dans le processus de socialisation d'un individu, laquelle repose sur la cohabitation de l'ensemble des personnes issues de la même lignée patriarcale au sein de la même concession. Tous vivent et agissent pour l'intérêt et le bien-être de tous ses membres sous l'autorité du chef de famille. Bien structurée et fortement hiérarchisée, chaque membre y occupe un rôle spécifique. Dans le contexte malien, le concept de famille va bien plus loin que la lignée patriarcale et touche également les liens de parentés. Cependant, la structuration de l'unité familiale a tendance à se désagréger progressivement sous l'effet conjugué de ce que les participants à la recherche ont identifié comme d'une part, une tendance à la nucléarisation des familles, et d'autre part un affaiblissement de l'autorité des chefs de familles. Selon un participant, il est aisé de constater que les familles n'ont plus de contrôle sur leurs membres, surtout les plus jeunes.

« J'ai remarqué aujourd'hui que personne d'entre nous ici ne maîtrise sa famille. Dans le temps, dans nos vestibules, tout ce que disaient les personnes âgées étaient appliqués à la lettre ».³²

Du point de vue d'une participante de Kita, l'un des facteurs clé de l'affaiblissement de la structure familiale élargie est dû à la diminution des ressources financières collectives autrefois gérées par le chef de famille. La difficulté pour le chef de famille à « assurer le confort à l'ensemble des membres de la famille pousse les jeunes couples

32 Focus groupe hétérogène, Ganadouougou, Région de Sikasso, Mars 2014

à se retirer de la gestion collective pour s'autonomiser »³³, toute chose qui contribue à l'éclatement de plus en plus fréquent des grandes familles.

De l'avis de plusieurs participants, cette tendance à l'autonomisation par le choix d'une cellule familiale restreinte est vécue par les populations comme « *un individualisme, voire de la méchanceté et un manque de solidarité et une ingratitude envers ceux qui t'ont tout donné. Cela transgresse les règles traditionnelles de la notion de la famille* »³⁴. L'éducation d'aujourd'hui semble être en cause dans la mesure où la grande majorité des jeunes ne se reconnaissent qu'à travers leurs parents biologiques. « *L'enfant considérait toutes les personnes de l'âge de son père comme ses pères car il a été éduqué dans ce sens mais de nos jours il ne se reconnaît qu'à travers ses parents biologiques* ». ³⁵

Pour les Maliens consultés, cette dynamique entraîne un affaiblissement du lien communautaire et représente donc un risque de fragilisation du corps social.

« Notre société dans le passé et maintenant sont différents. L'enfant appartenait à tous, tu peux frapper l'enfant de l'autre et le mettre sur le droit chemin, alors que de nos jours ce n'est pas possible ».³⁶

Dans ce contexte où la qualité de l'éducation transmise aux jeunes est au centre des questionnements, les jeunes et les aînés se rejettent mutuellement les responsabilités.

Du point de vue d'un aîné les jeunes ne se mettent pas à l'écoute de leurs aînés.

« Aujourd'hui, les enfants n'ont d'autres conseillers qu'eux-mêmes. Ils font plus confiance à la télé, et à leur internet qu'à leurs parents. Comment voulez-vous qu'ont leur transmette les bonnes valeurs? Pour cela il faudra qu'ils prennent le temps de nous écouter ».³⁷

Un propos contesté, principalement par des jeunes, comme l'atteste ce jeune de Kati, soulignant le rôle des aînés sociaux dans cette situation :

33 Focus groupe homogène femmes de Kita, région de Kayes, Mai 2014

34 Focus groupe hétérogène de Kita, Région de Kayes, Mai 2014

35 Focus groupe, Ambidedi, Kayes, Mars 2014

36 Focus groupe, Bamako Rive Gauche, District de Bamako, Juillet 2014

37 Restitution Régionale, Région de Koulikoro, Octobre 2014

« On dit toujours les enfants de maintenant, les enfants de maintenant, ce sont les enfants de qui ? C'est les enfants des parents de maintenant. Ce sont les parents qui ont fui leur responsabilité, il faut régler le problème d'abord au niveau de la famille ». ³⁸

Ces tendances vers la nucléarisation et l'individualisme vécues au sein de la famille affectent également les dynamiques communautaires, cadre essentiel dans le processus de socialisation malien.

1.2.1.2 L'effritement des institutions communautaires de socialisation

Au niveau communautaire, la transmission des normes sociales s'effectuait à l'époque à travers diverses structures telles que les classes d'âge³⁹, les tons villageois⁴⁰, les communicateurs traditionnels (ou griots).⁴¹ Un des passages clés dans la socialisation du jeune malien est par exemple lié aux classes d'âges, et notamment au processus qui visent à les constituer autour de la circoncision et de l'excision. Ces processus visent à développer la solidarité et la cohésion au sein d'une même classe d'âge. La classe d'âge est une véritable institution qui répond à un triple besoin.

Premièrement, organiser la population en groupes hiérarchisés, deuxièmement, assurer l'encadrement, l'éducation et la formation des jeunes, et, troisièmement, créer et maintenir une émulation permanente dans tous les domaines de la vie sociale à l'intérieur des groupes d'âge. La formation qu'on y reçoit vise tout l'être humain pour le rendre responsable de lui-même et de son milieu. Elle génère entre les « homologues » un esprit d'égalité, d'attachement mutuel et de solidarité, né d'une expérience vécue ensemble à travers les épreuves initiatiques et devant se traduire dans la vie quotidienne par des attitudes de confiance réciproque et l'obligation morale de se porter mutuellement assistance en cas de besoin.⁴² Comme l'explique un participant de Keniéba, « *de plus en plus, la notion de classe d'âge tend à disparaître laissant un vide qui n'est comblé par aucune structure de relève, la circoncision se faisant individuellement dès la naissance du garçon, et l'excision des filles étant de*

38 Focus groupe homogène jeunes, Kati, Région de Koulikoro, Août 2014

39 Les jeunes d'un même village ayant grandi ensemble, circoncis ou excisés la même année font partie d'une même classe d'âge

40 « Ton villageois » signifie association villageoise

41 Communicateurs traditionnels ou griots qui font partie de la grande famille des hommes de castres gardiens des traditions

42 DOUMBIA, Tamba (avec la collaboration de Pierre ERNY) (2001), *Groupes d'âge et éducation chez les Malinké du sud du Mali*

plus en plus abandonnée ou faite secrètement ».43 Ainsi les jeunes se soumettent de moins en moins à la hiérarchie des classes d'âges et au contrôle social :

« Aujourd'hui, tous ce que les vieux décident, si les enfants ne sont pas d'accord, ils en font à leur tête ; parce que les enfants ne sont pas éduqués avec le respect des aînés. C'est dans cette situation que nous vivons dans ce pays [...] Il faut qu'on retourne à l'éducation ; si l'éducation n'est pas réglée cette situation ne fera que s'empirer ».44

Dans cette chaîne de socialisation, les écoles, qu'elles soient d'obédiences françaises ou des écoles à vocation religieuse, jouent un rôle important et prennent normalement le relais des structures communautaires. Car en plus du cadre familial et communautaire, l'école prépare à la vie d'adulte. Mais loin de répondre efficacement à cette attente, l'éducation scolaire au Mali est aujourd'hui perçue comme contribuant à l'affaiblissement des valeurs traditionnelles.

1.2.1.3 Un système d'enseignement segmenté et incohérent

Face à cet affaiblissement des différentes structures familiales et communautaires, c'est donc en grande partie sur le système d'éducation scolaire que repose dorénavant la formation des futurs citoyens. Or, le système d'éducation malien est lui-même, aux yeux des populations, en proie à de nombreuses insuffisances. En effet, le malaise quant à l'éducation au Mali dépasse les cadres familiaux et communautaires. Partout à travers le pays les populations ont fait part de leurs nombreuses inquiétudes quant au système scolaire. D'un côté se trouve le système étatique dit « classique » à travers lequel une grande partie des populations ne se reconnaît pas, et de l'autre les différents systèmes d'éducation d'inspiration religieuse, peu ou pas réglementés. En plus des problèmes propres à chaque système, cette segmentation et les incohérences qui l'accompagnent affectent grandement l'avenir offert aux nouvelles générations à la sortie de leur cursus scolaire.

De l'avis d'un participant au focus groupe de San, « *l'éducation c'est quelque chose, si tu l'incarnes, tu peux comprendre quelque chose et t'entendre avec les gens. C'est l'éducation qui fait que l'on travail, c'est l'éducation qui fait que l'on respecte les gens. Aujourd'hui ce n'est pas seulement les enfants, c'est gâté partout. Nous en*

43 Focus groupe hétérogène, Keniéba, région de Kayes, Avril 2014

44 Focus groupe hétérogène, Sikasso, Région de Sikasso, Mars 2014

*sommes inquiets. Car, c'est l'enfant d'aujourd'hui qui est le vieux de demain; dans la vie en société, si tu fais aux autres ce que tu ne dois pas faire, c'est normal que vous soyez en porte à faux ».*⁴⁵

Un enseignement public déboussolé

Comme l'ont souligné nombre de participants, s'il y a une chose dont le Mali pouvait être fier, c'était son système scolaire public et la qualité de l'enseignement qui y était dispensée. A ce sujet, beaucoup de participants estiment que « *le Mali a fourni à la sous-région et à toute l'Afrique des cadres compétents, qui étaient recherchés, et qui étaient tous formés par notre système, et ils ont tous honoré le pays par leurs comportements »*.⁴⁶ Par conséquent, l'école reste perçue comme « *un maillon essentiel dans le processus de socialisation d'un enfant, ce rôle à elle assigné devrait s'intensifier pour pallier les insuffisances des autres cadres communautaires dans un monde qui va trop vite »*.⁴⁷ D'inspiration française, le système d'enseignement classique est de nos jours aux prises avec de nombreux problèmes structurels liés à la délivrance de l'éducation en tant que service public – contenus des programmes, formation des enseignants, insuffisances matérielles didactiques, problèmes d'infrastructures, répartition des ressources humaines, etc. (voir Chapitre 3). Mais, pour une grande partie de la population, c'est d'avantage encore le contenu de ce qui est enseigné qui est source de préoccupation.

« L'école, ce n'est pas les beaux bâtiments que certains évoquent, ce n'est pas les jolis livres en couleur, c'est plutôt ce que l'enseignant donne comme éducation aux apprenants. En notre temps, on n'avait pas autant de livres, pas de classe. On prenait nos enseignements sous les arbres ou dans des huttes, mais nous en sommes sortis avec un bon niveau à la fois d'instruction et d'éducation. L'école renforçait ce que la famille et la communauté nous apprenaient ».⁴⁸

En effet, pour bon nombre de personnes consultées, l'éducation des jeunes se fait sur la base de programmes qui ne sont pas en adéquation avec ce qu'ils considèrent comme les valeurs sociétales maliennes. L'éducation classique n'arrive donc pas à compléter les structures d'éducation familiale et communautaires gravement affaiblies

45 Focus groupe hétérogène, San, Région de Ségou, Janvier 2014

46 Focus groupe hétérogène, Koutiala, Région de Sikasso, Mars 2014

47 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

48 Focus groupe hétérogène, Kenieba, Région de Kayes, Avril 2014

par les mutations sociétales précédemment évoquées. Et du point de vue de certains, pire encore, l'école tendrait même à éloigner les enfants des valeurs car allant souvent à l'encontre de celles inculquées à la maison.

« Dans le temps, on enseignait l'éducation civique et morale à l'école en complément à celle reçue en famille, donc l'enfant est enseigné sur les principes du respect des aînés et des autres ; du fait que ces aspects sont faibles, les enfants ne respectent plus rien de nos jours ». ⁴⁹

Si la dévalorisation des matières comme l'éducation civique et la morale (ECM) a été fortement dénoncée par les populations à la base, elle semble également constituer de plus en plus une préoccupation pour les plus hautes autorités. En effet, l'une des principales recommandations du Forum National sur l'Education de 2008⁵⁰ a été la réintroduction et la valorisation de l'enseignement de l'éducation civique et de la morale dans les écoles. Selon un enseignant notamment, les dispositions règlementaires et le contenu des programmes scolaires ne permettent plus de former le citoyen de demain responsable et conscient de ses devoirs dont le pays a besoin.⁵¹

Des systèmes d'enseignements religieux pluriels et segmentés

Outre le système éducatif classique qui peine à former correctement, il existe au Mali d'autres types de structures d'enseignement portées vers l'enseignement de la langue arabe et de la religion dont le statut légal et les objectifs pédagogiques diffèrent grandement de ceux des écoles classiques. Il s'agit des medersas, des écoles franco-arabes et des écoles coraniques. Ces importantes divergences dans les cursus offerts font en sorte que les jeunes du même âge qui complètent leur éducation dans différents systèmes ont un niveau de formation et de compétences extrêmement inégal et qu'il ne semble pas y avoir de standards minimums communs.

49 Focus groupe hétérogène, Bougouni, Région de Sikasso, Mars 2014

50 Forum National sur l'éducation, 30 octobre au 2 Novembre 2008, Centre International de Conférence de Bamako. Ce forum, auquel a pris part l'ensemble des forces vives du pays, avait pour objectif de proposer des mesures visant à promouvoir la qualité de l'enseignement au niveau de l'éducation de base au titre des programmes scolaires et méthodes/innovations pédagogiques. Le forum a recommandé la relecture de tous les programmes des 1er et 2eme cycle dans le but d'une valorisation des domaines d'apprentissage comme l'éducation physique, l'hygiène, le dessin, la musique, l'économie familiale et l'éducation civique et morale, l'enseignement de la technologie.

51 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Avril 2014

Si les medersas et les écoles franco-arabes sont considérées comme des établissements d'enseignement scolaire de type moderne pratiquant les méthodes pédagogiques et les programmes officiels d'enseignement⁵², avec respectivement l'arabe et le français comme la langue d'enseignement, et la seconde langue comme matière enseignée, tel n'est cependant pas le cas des écoles coraniques qui sont exclusivement réservées à l'enseignement de la religion. Elles ne sont soumises à aucun programme officiel et ne sont pas considérées comme établissement d'enseignement privé à l'instar des medersas et des écoles franco-arabes et ne reçoivent donc pas à ce titre d'appui de la part du gouvernement. Ces différentes structures absorbent néanmoins une grande partie des enfants en âge de scolarisation au Mali. Selon un participant, « ces enfants qui sont à la limite du laisser pour compte sont comptabilisés par les services gouvernementaux dans leurs statistiques quand cela les arrangent alors qu'ils ne font l'objet d'aucune attention de la part de ces derniers»⁵³ (voir encadré 1.2).

Encadré 1.2 | Panorama des types d'écoles musulmanes et leurs réglementations

1. État des lieux des écoles coraniques au Mali

De nos jours, plus de 100 000 apprenants de différents âges, fréquentent les écoles coraniques au Mali. Ces écoles sont présentes sur tout le territoire national et, par leur nombre, constituent même parfois les premières offres éducatives pour l'éducation de base dans certaines régions.

En effet, elles sont estimées à 3658 à l'échelle nationale, ce qui correspond à 47% du nombre des écoles du 1er cycle de l'enseignement fondamental – également appelé enseignement « classique ». La répartition des taux de rapprochement avec l'enseignement fondamental par région permet de confirmer que les écoles coraniques sont présentes dans toutes les régions du Mali avec des taux plus importants ou très proches de ceux des écoles fondamentales dans certaines localités, notamment dans les régions de Mopti et Ségou où les taux sont respectivement de 116% et 70,4 %.

52 Loi N°94-032 du 25 juillet 1994 relative au statut de l'enseignement privé au Mali, 25 juillet 1994

53 Restitution Régionale, Région de Ségou, Septembre 2014

2. La typologie des écoles d'enseignement en langue arabe

Il existe quatre types de structures d'enseignement en langue arabe même si les objectifs pédagogiques, les programmes d'enseignement et les statuts sont différents.

2.1 Les écoles coraniques classiques ou traditionnelles

L'école coranique classique ou traditionnelle désigne les structures d'éducation et de formation communément appelées « dougouma kalan » ou « boulon kono kalan », c'est-à-dire des établissements informels d'enseignement religieux créés le plus souvent par le promoteur sans aucune obligation de procédures administratives. Du fait de leur vocation confessionnelle, ces écoles coraniques sont placées sous l'autorité du département en charge de l'Administration Territoriale conformément à l'Arrêté N° 174/DI-2 Décembre 1957 du Chef du Territoire du Soudan Français.

2.2 Les écoles coraniques dites modernes

Au sein des écoles coraniques traditionnelles, sont nées des formes d'enseignement coranique et islamique organisées dans les conditions matérielles et selon des programmes et contenus d'enseignements plus ou moins différents de la situation des écoles coraniques traditionnelles.

Ainsi, en raison de leur vocation essentiellement confessionnelle et leur caractère autonome, les écoles coraniques traditionnelles dites modernes ne sont pas prises en compte au nombre des établissements d'enseignement privés encadrés par la loi N° 94-032 du 25 juillet 1994 portant statut de l'enseignement privé au Mali. En effet, l'alinéa 3 de l'article 3 de cette loi dispose : « *les écoles coraniques et les écoles de catéchisme, les établissements destinés à la formation des ministres de culte, les cours donnés individuellement ou en commun, dans un cadre non institutionnel, ne sont pas du domaine de la présente loi* ».

2.3 Les medersas

L'article 5 de la même loi N°94-032 du 25 juillet 1994 stipule en son dernier alinéa : « les medersas sont des établissements d'enseignement privé où le médium de l'enseignement est la langue arabe. L'enseignement du français y est obligatoire ».

Les medersas sont donc des établissements privés d'enseignement de type moderne pratiquant des méthodes pédagogiques et des programmes officiels d'enseignement parallèlement à leurs enseignements religieux. La langue arabe est à la fois matière et médium d'enseignement ».

Les medersas sont placées sous la tutelle du Ministère en charge de l'éducation de base par décret n°112/PG-RM en date du 30 avril 1985.

2.4 Les écoles franco-arabes

Les écoles franco-arabes sont des établissements d'enseignement scolaire de type moderne pratiquant les méthodes pédagogiques et les programmes officiels d'enseignement. La langue d'enseignement y est le français et l'arabe y est enseigné comme matière.

Les medersas et les écoles franco-arabes sont régies par les textes organisant les établissements d'enseignement privés et sont concernés par toutes les réformes du système éducatif et suivies en conséquence par les services techniques centraux, déconcentrés et décentralisés.

A cet égard, la recherche des voies et moyens pour l'articulation des écoles coraniques avec le système éducatif officiel s'inscrit naturellement dans les actions de réforme et de réorganisation de l'enseignement en langue arabe.

Pour les jeunes issus d'établissements d'enseignement en langue arabe dispensant une éducation et une formation de qualité, le défi est tout autre. Ces jeunes, convenablement outillés pour intégrer la société malienne, se retrouvent malgré eux victimes d'amalgames qui les lient aux autres jeunes issus des institutions d'enseignements évoqués précédemment. En effet, du fait de la faible réglementation et de l'absence de hiérarchisation ou d'équivalence officielle entre les différents types d'enseignement, il devient difficile de différencier la qualité des diplômes entre les différents établissements. Cette faible lisibilité fait en sorte que les employeurs comme les ministères ont tendance à se méfier de quiconque n'est pas issu du système classique: être diplômé d'un système à connotation arabisante peut ainsi devenir un handicap. Ce point de vue est illustré par les propos d'un directeur de medersa au groupe régional de Kayes :

*« De mon point de vue, le problème des enfants des écoles coraniques est une question d'injustice sociale. Moi je pense que ces enfants ont les mêmes droits que les autres, mais ils ne jouissent pas de ces droits. Ils sont simplement victimes d'une exclusion sociale qui doit être corrigée pour leur permettre d'aspirer à un avenir comme les autres et ne pas tomber dans les pièges dont on parle [l'enrôlement par les groupes violents] ».*⁵⁴

Si certains pensent que le système éducatif religieux, tel que les écoles coraniques, génère une jeunesse en partie vulnérable, selon une personne ressource rencontrée lors des consultations, *« les Maliens ont du mal à faire la différence entre les enfants en situation de rupture sociale ou d'abandon qui mendient et dorment dans la rue et les élèves des écoles coraniques qui eux ont des maîtres et reçoivent une éducation. Au point de faire passer les écoles coraniques pour des pépinières de délinquants »*⁵⁵.

Ainsi, qu'ils soient issus de l'un ou l'autre des différents systèmes, une grande partie de la jeunesse malienne termine sa formation sans être correctement outillée et sans réelles perspectives, la conduisant à développer et nourrir un fort sentiment d'inégalité dans l'accès aux opportunités socio-économiques (voir *chapitre 2*). Cette absence de perspectives rend une partie de la jeunesse aisément mobilisable, voire manipulable, et notamment pour des individus mal intentionnés (voir *section 1.3.1.2 et 1.3.2*).

1.2.1.4 Des pratiques de construction citoyenne à l'abandon

En plus des structures traditionnelles et modernes d'éducation, certaines activités culturelles, étaient considérées comme des tremplins pour continuer la formation des jeunes à la fois à nos valeurs culturelles et à la citoyenneté. Au nombre de ces activités qui ont tendance à disparaître, il y a les fêtes traditionnelles locales, les camps de jeunesse et les biennales artistiques, culturelles et sportives. Si les fêtes locales continuent encore dans certaines localités, leur nature et leur contenu se sont fortement éloignés des objectifs originels. Plusieurs participants ont évoqué la disparition des biennales artistiques, culturelles et sportives, lesquelles étaient selon eux un élément phare de brassage interculturel à l'échelle nationale.

Depuis son accession à la souveraineté nationale en 1960, le Mali, soucieux de la préservation de l'identité culturelle de son peuple, s'est attelé à la promotion de

54 Restitution Régionale, Kita, Région de Kayes, Avril 2014

55 Entretien individuel, imam, Bamako, Décembre 2014

sa culture dans toute sa diversité. C'est dans cette optique que la "semaine de la Jeunesse", qui deviendra plus tard la "Biennale artistique, culturelle et sportive", fut instituée. Cette dernière, portée par la jeunesse, était une manifestation populaire, qui en plus de créer un cadre d'échange, mettait en compétition les formations artistiques et culturelles de toutes les régions du pays. Elles ont favorisé le brassage et l'interpénétration des populations et ont contribué à l'émergence d'une culture de paix et de citoyenneté. Selon un participant au focus group de Kayes, « *ces manifestations artistiques, culturelles et sportives constituaient des occasions de brassage entre les cultures et permettaient l'expression du Mali pluriel* ». ⁵⁶ Du point de vue de plusieurs participants aux focus, « l'abandon des camps de jeunesse, des semaines et de la biennale a provoqué une chute de nos valeurs culturelles et contribué à éloigner les cultures maliennes ». ⁵⁷

1.2.1.5 Les facteurs exogènes

Pour nombre de participants aux focus groupes, la jeunesse malienne est pervertie par des influences extérieures introduites entre autre par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) (télévision, internet, téléphone, réseaux sociaux etc.). Bien que leurs apports soient indéniables en termes d'échanges, les NTIC véhiculent des valeurs qui sont perçues par certaines personnes comme contraires à celles reconnues dans la société malienne. « *Les feuilletons de télévision ont gâté nos femmes et nos enfants* ». ⁵⁸ Si ce phénomène n'est en rien nouveau, la vitesse à laquelle ces changements s'opèrent est quant à elle propre à notre époque. Les populations ont à ce sujet souligné ce qu'elles considèrent comme une faiblesse des institutions qui devraient selon eux jouer un rôle de filtre et tempérer l'impact de ces influences extérieures. En plus des influences négatives des NTIC, les différentes formes migratoires – exode rural, émigration intra- et internationale, immigration nationale, régionale et internationale – ont également des impacts considérables sur le développement de nouveaux comportements au sein de la société malienne.

1.3 Dynamiques d'instrumentalisation de la diversité

Tout le monde reconnaît au Mali sa diversité, aussi bien religieuse, politique qu'ethnique. Ces diversités qui ont pacifiquement cohabité et font la fierté de notre pays sont, de nos jours, perçues par nombre de Maliens comme porteuses de risques pour

56 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Avril 2014

57 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mai 2014

58 Focus groupe hétérogène, Bougouni, Région de Sikasso, Mars 2014

la cohésion sociale ⁵⁹. D'une part, elles ne bénéficient plus des instruments qui la soutenaient et la perpétuaient comme les structures éducatives, et, d'autre part, elles sont fortement affectées par l'influence d'acteurs engagés dans une dynamique d'instrumentalisation pour leurs intérêts personnels.

1.3.1 Sur le plan religieux

Derrière l'unité dans la foi et l'unanimité quant au caractère unificateur et pacifique de la religion, quelques leaders religieux, assimilés à des « *entrepreneurs religieux* » se livrent des luttes d'influences socio-économiques et de politiques internes. Ces dernières utilisent et alimentent une forte compétition entre les différents courants au sein même de la religion – et notamment de l'Islam – que les populations présentent comme une des sources de la polarisation des rapports interpersonnels et intercommunautaires.

1.3.1.1 Relations entre les différentes religions

Le Mali est un pays laïc où cohabitent pacifiquement les pratiquants de l'Islam, du Christianisme et des religions traditionnelles. Si la cohabitation est jugée pacifique entre les religions, selon les participants à la recherche participative, il existe néanmoins, dans certains aspects de la vie sociale, des frictions entre musulmans et chrétiens ou entre musulmans et animistes. Ces quelques points de friction qui subsistent portent notamment sur les modalités de certains échanges sociaux comme le mariage. Elles interviennent généralement lorsque le mariage doit avoir lieu entre une musulmane et un non musulman. Certains participants rapportent ainsi que certaines familles n'acceptent pas de donner leurs filles à des non coreligionnaires, ni à des hommes de certaines catégories de la société – entre autres les hommes de castes (voir section 1.3.1.1), créant souvent des tensions au niveau des familles ou de la communauté. Pour certains, ces questions de refus de donner en mariage sont à tort interprétées à travers le prisme confessionnel, comme l'explique un pasteur de la région de Mopti :

« Je mange avec toi, je bois avec toi, nous vivons ensemble. Je n'ai pas de pépin avec toi parce que tu pratiques une autre confession [...] J'ai élevé ma fille dans le protestantisme, toi tu as élevé ta fille dans le catholicisme, l'autre a élevé sa fille dans l'islam. L'islam prohibe certaines choses que moi je ne considère pas comme prohibée [...] comment veux-tu chercher ma fille en mariage ? Ce refus c'est pour éviter d'autres problèmes dans l'avenir ». ⁶⁰

59 SOW, Ndeye et Mohamed AG ERLISS (2013), *Société et Culture au Mali : Problématiques du changement*, Malivaleurs/International Alert

60 Restitution régionale, Région de Mopti, Septembre 2014

Néanmoins, ces quelques points de frictions semblent demeurer à un niveau relativement bas, et la cohabitation pacifique entre les grandes religions semble faire unanimement la fierté des maliens.

1.3.1.2 Compétitions entre courants au sein de la même religion

Si les conflits entre religions restent marginaux, l'existence au sein de l'Islam, la religion majoritaire, de dissensions qui entachent la cohésion sociale est revenue de façon récurrente. Du point de vue des participants, ces clivages sont portés par les différents courants au sein de l'Islam et leur instrumentalisation.

Si ces problématiques affectent en premier lieu, et avec des tensions et des conséquences accrues la religion musulmane, elles ne s'y limitent pas. Ainsi, au cours des restitutions régionales, un pasteur a insisté sur le fait que ces types de dynamiques sont également présents au sein du Christianisme.⁶¹

Multiplication des courants

Du point de vue des populations consultées, y compris des élites – dont certaines religieuses – l'une des principales menaces qui pèsent sur la cohésion sociale est liée à une multiplication et à une compétition accrue entre courants au sein des grandes religions. Compte tenu du rôle fédérateur central que jouent les religions au Mali, le déchirement de communautés entre-elles constitue en effet un risque aux conséquences potentielles majeures sur la cohésion sociale⁶².

Pour nombre de participants aux séances de dialogue, la multiplication des courants au sein de l'Islam – et la difficulté de règlementer le secteur – sont porteuses de risques pour la cohésion. « *Le premier signe des conflits religieux est l'existence des mosquées dans toutes les ruelles à Bamako.* ».⁶³ Ce foisonnement de nouvelles mosquées, constaté par les participants à travers tout le Mali, induit selon eux une diversification des interprétations du saint Coran qui, pour de nombreuses personnes, serait néfaste car elle conduirait à une division au sein de la société. Selon les participants des « *mosquées rivales se construisent à quelques dizaines de mètres l'une de l'autre et les fêtes religieuses musulmanes sont rarement célébrées à la même date par tous* ». ⁶⁴

61 Restitution régionale, Région de Mopti, Septembre 2014

62 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Avril 2014

En revanche, il est à noter que, pour nombre de participants, la multiplication des courants et des mosquées ne constitue pas un problème en soi, mais c'est d'avantage la compétition entre les leaders de ces courants qui pose problème, comme l'illustre un participant à la restitution régionale de Sikasso : « *J'ai été à la Mecque et à chaque rue, il y avait une mosquée, mais cela n'a pas causé de problème entre eux !* ». ⁶⁵ Ainsi, la multiplication des courants n'est que l'illustration de la concurrence intense que se livrent divers acteurs locaux, nationaux et étrangers sur le terrain de la religion, et qui, elle, pose problème.

Sur le plan national, cette compétition entraîne une situation quelque peu chaotique au niveau du leadership religieux. La représentativité des responsables religieux se retrouve ainsi souvent contestée par une fraction de la communauté, tandis que les associations musulmanes pullulent : le Mali compte aujourd'hui plus de 180 associations islamiques enregistrées, regroupées dans diverses coordinations dont l'Association malienne pour l'unité et le progrès de l'Islam (AMUPI), la Ligue des Imams (LIMAMA), la Ligue des prédicateurs, l'Union nationale des femmes musulmanes (UNAFEM), l'Association malienne des jeunes musulmans (AMJM), etc. Une fois de plus, la multiplication ne pose pas problème autant que la compétition entre ces organisations. Selon certains participants à cette étude, de nos jours, les conflits latents et les provocations entre différents courants et parfois au sein du même courant sont fréquents. Selon les populations, la situation évolue rapidement vers un durcissement des positions, alors que de plus en plus les discours tenus par les porte-voix des courants sont perçus comme des défis aux autres courants, ou plus directement à d'autres porte-voix. Selon certains participants, ces tensions sont entretenues par les apports financiers d'organisations religieuses étrangères à la fois étatiques et privées.

Compétition au sein de l'Islam et influences étrangères

En parallèle à cette compétition sur le plan local et/ou national, depuis quelques décennies au Mali, l'Islam traditionnel est vivement concurrencé par de nouveaux courants, considérés comme « étrangers » ou « réformateurs », selon l'interlocuteur.

« Quand vous prenez la genèse de la religion musulmane au Mali, on avait seulement le soufisme, à l'intérieur duquel se trouvait la Tidiana, l'Oumaria, le Hamadisme, etc. ». ⁶⁶

63 Focus groupe hétérogène, Bamako Rive Gauche, District de Bamako, 2014

64 Participant focus groupe homogène Jeune Bamako Rive Gauche, District de Bamako, Juillet 2014

65 Restitution régionale, Région de Sikasso, Septembre 2014

66 Restitution régionale, Région de Ségou, Septembre 2014

L'un des facteurs qui justifie cette compétition entre les courants au sein même de l'islam est attribuée à des influences extérieures. La grande compétition idéologique que se livrent certains États du Moyen-Orient et du Maghreb, favorise la multiplication des courants religieux à travers le monde. Le Mali est devenu un terrain privilégié en la matière eut égard à la faible réglementation de la scène religieuse par l'État et les leaders religieux.⁶⁷ Disposant de moyens financiers importants, ces pays peuvent investir massivement dans la construction des lieux de culte et d'enseignement religieux pour la captation des fidèles.

« L'ouverture vers les pays arabes et d'Asie a permis le départ de nos jeunes apprenants de l'enseignement religieux islamique vers des pays tels que l'Égypte, l'Iran, l'Irak, le Maroc, l'Arabie Saoudite, le Qatar, la Lybie, etc. A leur retour, les étudiants reviennent avec les idéologies afférentes aux différents courants avec son corollaire d'interprétations diverses du Coran et des Hadiths et aussi avec de l'argent pour imposer leurs perceptions. Ils trouvent un terrain favorable à leurs actions auprès des radios libres qui emploient des jeunes moins bien formés aux métiers de journalisme qui ne respectent pas la déontologie de la communication. Tout cela combiné à la corruption fait que les musulmans n'arrivent pas à s'entendre ».⁶⁸

Comme l'ont souligné bon nombre de participants, parmi lesquels certains leaders religieux dont des Imams, bon nombre « d'entrepreneurs religieux » ont tôt fait de se positionner pour devenir des intermédiaires afin de capter cette rente étrangère. Dans presque tous les focus et les groupes régionaux des participants se sont inquiétés de cette situation qui affecte toutes les parties du Mali.

Le prosélytisme comme moyen de promotion sociale et de captation de rentes

Aux yeux de la majorité des participants, les luttes internes à l'Islam viseraient d'abord et avant tout la promotion des intérêts personnels de certains entrepreneurs religieux, lesquels profitent du niveau de connaissance relativement faible de certaines populations pour les pousser les unes contre les autres dans le seul objectif de capter plus de fidèles, et donc plus d'attention de la part de partenaires financiers

67 La dernière loi portant réglementation des cultes religieux au Mali date de plus de 50 ans: *Loi No61-86/AN-RM du 21 Juillet 1961 relative à l'organisation de la liberté religieuse et de l'exercice des cultes*

68 Restitution régionale, Région de Kayes, Octobre 2014

extérieurs. Ainsi, ces acteurs ont saisi la structuration actuelle du champ religieux évoqué précédemment comme une opportunité de promotion de leurs intérêts propres. À travers une instrumentalisation opportuniste du discours religieux, ils visent à se constituer un capital social et économique, voire politique.

«Ce qui est incompréhensible, c'est quand on écoute les radios de Bamako, on entend parler des vrais dieux. Certains profitent des moments de prêches pour se faire passer pour des faiseurs de miracles, ils proposent toutes sortes de médicaments et de solutions aux problèmes des gens et profitent de la pauvreté et de la détresse des populations pour se faire de l'argent, cela même est contraire à l'esprit de la religion ». ⁶⁹

Au regard des personnes consultées, le prêche est ainsi devenu pour certains un vecteur d'ascension sociale. Ce dernier est d'ailleurs facilité par l'absence de réglementation en matière de prêche. Les leaders et associations religieuses ont bien tenté un travail à la base, mais leurs efforts n'ont pas abouti à l'instauration effective d'un code de conduite respecté. Comme le reconnaît un représentant au sein du Ministère des Affaires Religieuses et du Culte, aujourd'hui n'importe qui peut donc s'improviser prêcheur et se constituer un bassin de fidèles.⁷⁰ Ces entrepreneurs religieux se créent non seulement un certain statut social, mais également une influence pouvant éventuellement être convertie vers d'autres intérêts, reconnaissance sociale et poids politique par exemple.

Au-delà des questions de statut social, cette implication dans la compétition au sein du champ religieux permet à ces entrepreneurs la captation d'une rente financière : que ce soit la rente en provenance de puissances étrangères impliquées dans le prosélytisme religieux ou encore par l'autofinancement communautaire.

« On ne sait pas ce que certains de ces prêcheurs et leaders religieux font comme travail, pourtant, ils ont tout le confort digne de celui des hommes d'affaires : belles voitures, villas, des belles femmes, ils ont tout. S'ils ne reçoivent pas de l'argent de quelqu'un, alors comment font-ils? ». ⁷¹

69 Focus groupe hétérogène, Bamako Rive Gauche, District de Bamako, Juillet 2014

70 Entretien individuel, chargé de mission auprès du Ministère des affaires religieuses et du culte, Novembre 2014

71 Restitution régionale, Bamako Rive Gauche, District de Bamako, Juillet 2014

De façon beaucoup plus éclatante au cours de la crise de 2012, cette compétition entre courants a même pu être instrumentalisée par des groupes armés ou des groupes criminels. Pour des participants, et notamment des régions du Nord, mais également des autres régions, ces groupes, dont les objectifs réels ont très peu à voir avec l'islam, instrumentalisent le discours religieux afin de donner une apparence de légitimité à leur action et de faciliter leurs opérations de recrutement de candidats au Djihad. Pour un participant de Gao :

« Ceux-là qui sont venus soumettre à leur barbarie au nom de l'islam ne sont pas des musulmans, nous nous sommes des musulmans depuis nos ancêtres, leurs objectifs étaient d'occuper le terrain pour mieux faire leurs affaires sales. Sinon, nous connaissons le Coran mieux qu'eux, ceux qui les avaient suivi, ont compris et sont en train de revenir, ils regrettent tous aujourd'hui ». ⁷²

Les risques sur la cohésion sociale associés à ces interventions étrangères de plus en plus lourdes semblent également partagés à différents niveaux de l'État. Cette montée des tensions se poursuit et semble s'intensifier, et ce malgré un certain nombre d'initiatives gouvernementales au cours des 20 dernières années visant à stabiliser la question aux vues des risques posés à la cohésion sociale. Si pour certains observateurs de telles initiatives sont autant d'entorses au principe de laïcité, ils reconnaissent néanmoins qu'elles semblent nécessaires dans le contexte actuel. ⁷³ Au nombre des mesures adoptées, comptent notamment (i) la mise en place d'un Haut Conseil Islamique du Mali (HCI), lequel a pour vocation de servir d'interlocuteur unique pour le gouvernement malien - et au sein duquel se retrouve l'ensemble des principales tendances ; (ii) la création récente d'un ministère spécifiquement dédié aux cultes ; (iii) l'établissement d'un règlement visant à réguler le prêche - en particulier concernant les radios et même s'il peine à être respecté ; et enfin, plus récemment encore, (iv) dans une tentative à peine voilée de contrebalancer ces influences, la conclusion d'accords gouvernementaux avec le Royaume du Maroc visant la formation de 500 Imams maliens aux rituels de l'islam malékite - considéré comme « modéré ». ⁷⁴

72 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

73 STAMER (2003), op.cit.

74 Lors de la signature de l'accord au cours de la visite du roi Mohammed VI pour l'investiture du président Ibrahim Boubacar Keita, l'ambassadeur du Maroc a souligné : *"Nous partageons avec le Mali le rite malékite, donc il y a (...) une cohésion parfaite entre nous en matière de formation des Imams, en matière aussi de pratique religieuse", qui est celle d'"un Islam sunnite modéré"* ;

Jeune Afrique, « 500 Imams maliens bientôt formés au Maroc », 12 novembre 2013 :

<http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20131112102010/#ixzz3Jkr9nRBG>

1.3.1.4 Interpénétration du religieux et du politique

La constitution d'un bassin de fidèles conséquent et les capacités de mobilisation de ces acteurs représentent une ressource politique et financière non négligeable – non seulement pour « l'entrepreneur religieux » lui-même, mais également pour des acteurs politiques intéressés. Ainsi, tant sur le plan local que national, certains acteurs de la scène religieuse deviennent des acteurs incontournables pour quiconque désire mobiliser les populations autour d'une question sociale et/ou politique – une élection par exemple.

Mais si la ressource politique que constituent le bassin de fidèles et les capacités de mobilisation de certains de ces leaders religieux n'échappe certes pas aux politiques, la tentation de s'impliquer directement ou indirectement sur la scène politique n'échappe assurément pas non plus à ces leaders religieux. Les populations semblent cependant ne pas voir d'un œil favorable l'implication directe des leaders religieux en politique. Ainsi a été évoqué l'exemple d'un Imam ayant échoué aux élections malgré le soutien du prêtre et du chef de village de sa localité. Depuis lors, la légitimité de ces derniers est fortement remise en question par les populations.⁷⁵

« Au temps ancien, les paroles des Imams étaient respectées à la lettre. Mais aujourd'hui personne n'écoute ceux qui ont tendance à s'impliquer dans le champ politique. Tel est le cas en ce moment dans la région de Tombouctou ». ⁷⁶

Pour d'autres, la lutte intense entre les différents courants de l'Islam au Mali « *cache en fait une autre ambition, celle politique, face à l'échec des trois expériences politiques du passé (socialiste, régime de parti unique, démocratie) qui n'ont pas su répondre à l'attente de la majorité des Maliens* ». ⁷⁷ Si la Constitution du Mali n'autorise pas la création de partis politiques à base confessionnelle, certains des participants restent persuadés qu'il existe un « *soutien idéologique et surtout financier de certains pays arabes, singulièrement de ceux qui sont très riches et ont de l'influence à travers le monde entier* ». ⁷⁸

75 Restitution régionale, Région de Koulikoro, Octobre 2014

76 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

77 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

78 Focus groupe homogène femmes de Bamako, Bamako Rive Gauche, District de Bamako, Juin 2014.

Des exemples d'implication moins directe ont également été évoqués dans la majorité des focus groupes tenus à travers le pays.

« Lorsque les élections approchent les responsables politiques font la navette chez les leaders religieux pour bénéficier de leur soutien spirituel mais aussi et surtout pour avoir leurs fidèles comme électeurs car tout le monde sait qu'au Mali tous les grands leaders ont du monde derrière eux. Même les présidents y vont ou envoient des émissaires. Chez le Chérif de Nioro, par exemple, les candidats à la présidentielles 2013 ou leurs émissaires se bouscuaient à longueur de journée pour lui rendre visite, mais quelle visite ? ». ⁷⁹

Ainsi, si les observateurs extérieurs analysent l'implication du religieux en politique à travers le prisme de la laïcité⁸⁰, une grande partie des populations maliennes considèrent davantage l'implication du religieux en politique comme étant une menace pour la crédibilité et la légitimité de ce dernier, lequel se doit d'être « neutre » et l'instance de premier recours en cas de litiges au sein de la communauté. L'interpénétration entre politique et religion est donc d'abord perçue non pas comme un risque politique, mais comme un risque pour le religieux et la préservation de la cohésion sociale.

L'importance que revêt la religion au Mali, dont elle est le principal ciment du tissu social, explique pourquoi les Maliens sont de prime abord réfractaires à l'idée de questionner le rôle que cette dernière peut jouer dans le champ politique. En quelque sorte, ce sujet est considéré comme tabou de la part des leaders religieux. Or, une fois la confiance établie au fil des séances de dialogue et de la recherche, ces derniers ont fait part d'une inquiétude sincère et partagée face à certaines évolutions qui affectent le champ religieux. Si personne ne remet en cause la valeur unificatrice et pacificatrice de la religion, l'instrumentalisation des courants intra religieux par certains individus fait en revanche peser un risque majeur pour la cohésion sociale au Mali.

79 Focus groupe hétérogène, Nioro du Sahel, Région de Kayes, Avril 2014

80 à savoir qu'un système dit démocratique doit être basé sur le débat rationnel d'idées et d'argument, lequel s'accommode mal d'un argumentaire religieux considéré fondé sur le dogme. En revanche, les maliens s'étant exprimé sur la question semble plutôt voir le risque dans le sens inverse : en effet, compte-tenu du rôle de ciment social joué par l'islam au Mali – et particulièrement avec le déclin des structures traditionnelles (voir Chapitre 3) – c'est la potentielle délégitimation du religieux qui pose la plus importante menace pour la cohésion sociale.

1.3.2 Sur le plan politique

L'avènement du pluralisme politique au Mali en 1991, à la suite d'une insurrection populaire, n'a pas encore permis de résoudre les problèmes de gouvernance démocratique⁸¹. Le jeu politique reste conflictuel. En plus de l'émiettement du paysage politique et de sa superposition sur les particularismes identitaires du pays, la compétition entre acteurs politiques semble être construite sur un déficit d'instruction et de culture politique important au niveau des populations.

«La politique a amené la division parce que les gens n'ont pas la même réflexion. La façon dont les dirigeants arrivent au pouvoir ne facilite pas les choses, chacun vient pour se servir ».⁸²

Pour une femme de Gao :

« Les gens ne s'entendent pas ici, comme premier facteur hein ! Moi je brandis le système politique parce que la politique a beaucoup contribué à éloigner les uns des autres. Quand la majorité de la population est analphabète, il y a des politiciens qui profitent de l'occasion pour la diviser ».⁸³

Une autre participante au même focus surenchérit :

« Je dis les hommes politiques font partie des difficultés, ils viennent tous chercher des militants, dans la recherche de militants, ils divisent les gens, ils les mettent dos à dos parce que chacun cherche son intérêt et à aller s'installer au Sud, donc je dis que cela fait partie des difficultés qui empêchent aux gens de s'entendre ».⁸⁴

1.3.2.1 Configuration imparfaite du marché politique

Fondement de l'idée démocratique et du système politique adopté par le Mali à la suite de la chute du régime militaire du Général Moussa Traoré, le multipartisme au Mali s'est vu progressivement dénaturé, jusqu'à entraîner des effets contraires aux

81 TRAORE, Ismaïla Samba, TRAORE Hanane KEITA et Mariam KONE (2013), Culture Politique, *Citoyenneté et Crises au Mali*, Malivaleurs/International Alert

82 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

83 Focus groupe homogène femmes, Gao, Région de Gao, Juin 2014

84 Focus groupe homogène femmes, Gao, Région de Gao, Juin 2014

objectifs qui ont présidé à son introduction. Sensée assurer une offre politique en termes de programmes et de projets de société et faciliter l'alternance du pouvoir, aux dires des populations, la multiplication des partis politiques a plutôt entraîné une segmentation à l'extrême de l'offre. Cette dernière a favorisé une compétition politique axée davantage sur des questions personnalisées que basée sur des programmes. Pour plusieurs participants, il existe un trop grand nombre de partis politiques au Mali.⁸⁵ Ainsi, s'il en comptait 68 de 1991 à 2000, en 2013 le pays ne recensait pas moins de 165 partis politiques. Pour un homme de Tombouctou :

«Le problème de parti au fond c'est ce qui, à l'origine divise les gens à Tombouctou. [...] La France même qui a initié la démocratie peut être n'a même pas cinq partis et nous on se retrouve à 160 partis. Pour aller où? Ça c'est la pagaille, ça c'est de l'amusement ! Mais on ne peut pas admettre ces choses-là [...] Donc franchement, transmettez ça au Président de la République. On veut deux ou trois partis au maximum...».⁸⁶

Une analyse partagée mais nuancée par un leader politique de Bamako :

« On a trop de partis politiques, mais au moment où on se battait pour le changement politique, il n'était pas du tout envisageable de limiter le nombre de partis. Mais l'espoir est qu'avec le temps, les partis se regroupent. Et il y a eu quelques tentatives effectivement de regroupement [...]. Si la politique est perçue comme un moyen d'accéder au pouvoir pour se servir le plus rapidement possible et de jouir du pouvoir et ses avantages, de faire jouir sa famille et ses proches, il est évident que tout le monde va se mettre à créer des partis. Par contre si la politique est perçue comme quelque chose de noble qui met ensemble des personnes qui ont la même vision des problèmes, la même volonté, la même détermination, les mêmes valeurs à servir ce pays, la politique serait un instrument de cohésion sociale. Mais aujourd'hui malheureusement, ce n'est pas le cas ».⁸⁷

Si en théorie le multipartisme doit permettre une offre différenciée et plurielle aux populations en termes de projets de société et de politiques publiques, la multiplication

85 Commission de la Planification et de la Statistique (2013), CPS-SAT FP-SI 2013, Mali

86 Focus groupe hétérogène, Tombouctou Rive Droite, District de Tombouctou, Juin 2014

87 Entretien individuel, leader politique, Bamako, Novembre 2014

des partis politiques au Mali est aujourd'hui telle que l'élection des représentants ne se fait pas sur la base de plateformes communes partagées, mais sur des bases individuelles. Pour atteindre leurs buts, tous les moyens sont bons pour les hommes politiques. Ainsi se nouent et se dénouent toutes sortes d'alliances, même les plus contre nature, pour capter les voix des électeurs. Sur cette base, la manipulation des populations sur de nombreuses facettes est très fréquente.

C'est au lendemain des élections que se créent des coalitions entre élus et partis politiques regroupant une poignée d'élus.⁸⁸ Les changements d'allégeances et de partis y sont également fréquents – phénomène connu au Mali comme la *transhumance politique*. Bien souvent, aux dires des populations, ces coalitions ne s'établissent pas sur la base de valeurs ou de projets, mais davantage en fonction de marchandages et d'intérêts personnels. C'est ce pourquoi une loi a été récemment adoptée afin de s'attaquer à ces pratiques au niveau communal, et s'appliquera aux prochaines élections communales. Cette dernière n'a cependant pas vocation à encadrer les pratiques des élus nationaux.⁸⁹

1.3.2.2 Le déficit de culture démocratique

Dans toutes les régions consultées, les participants ont souligné que les dynamiques décrites ci-dessus trouvent leur terreau favorable dans un environnement où la compréhension de la démocratie est limitée. Ainsi, dans plusieurs focus groupe tenus à travers le Mali, la phrase « *les gens n'ont pas compris la démocratie* » est revenue de façon constante. Si, comme nous le verrons un peu plus bas les candidats structurent leurs slogans de campagne autour de discours identitaires (voir section 1.3.3), les populations elles-mêmes conçoivent généralement le principe de représentativité dans les mêmes logiques. C'est pourquoi, le candidat élu est considéré comme redevable envers ceux qui l'ont supporté. Ceux-ci s'attendent à certaines formes de « retour sur investissement » sous forme de rentes diverses ou de privilèges. Une mentalité d'autant plus ancrée selon un élu de Bamako que certaines personnes pensent qu'une fois élus les candidats leurs doivent jusqu'à la prise en charge de leurs dépenses quotidiennes.

88 Lors des élections législatives de 2013, 19 partis politiques ont obtenus des sièges à l'assemblée nationale, 147 députés dont 14 femmes.

89 Loi N°2014-052/ du 14 OCT 2014 portant modification de la Loi N°2012 du 7 Février 2012 portant code des collectivités territoriales

« Les populations ne veulent même pas que nous et nos enfants soyons dans les conditions minimales sous prétexte qu'on est en train de dilapider les ressources publiques. Et des fois, ce sont les mêmes populations qui sont à la porte des politiques pour chercher les frais d'ordonnances et les frais de condiments ». ⁹⁰

Cette relation de dépendance qui se crée entre les élus et les électeurs est perçue par beaucoup comme étant l'un des éléments qui contribuent à affaiblir la capacité des élus à fournir des services de qualité, surtout en milieu rural. Les notions de redevabilité et d'exigence de comptes sont donc perverties, alors qu'une partie de la population s'inscrit d'avantage dans la recherche de rétributions et/ou de rentes, et qu'une autre partie renonce à la participation citoyenne/politique. L'exemple le plus souvent cité est au niveau du paiement des taxes et impôts : ayant vu leur candidat remporter la victoire, ceux qui l'ont appuyé estiment ne pas avoir à payer de taxes et d'impôts, et le candidat élu se gardera bien de les leur réclamer de peur de mettre à risque sa réélection. À l'opposé, dans beaucoup de cas, les populations ayant supporté des candidats malheureux ne reconnaissent pas la légitimité du candidat élu. Ce faisant, ils refusent également de payer leurs impôts.

« Dans nos terroirs, les gens commencent à comprendre petit à petit que même si vous n'êtes pas du même bord politique; ceux qui perdent la course peuvent s'associer aux vainqueurs pour travailler à développer leurs localités ». ⁹¹

Cette structuration de la politique autour de relation personnelle ou de clientèle, voire d'éléments identitaires est porteuse de nombreuses problématiques qui affectent non seulement le fonctionnement des structures de gouvernance – élections et gestion de l'alternance, personnalisation de la politique, structuration des élections comme des investissements collectifs exigeant des retours, etc. – mais fragilise considérablement le corps social en s'appuyant et en renforçant les divisions au sein de la société malienne. C'est donc toute la façon dont la société malienne conçoit la politique qui est à refonder, comme le souligne un participant au focus groupe de Dioila : « *il y a un véritable déficit d'information, d'éducation et de communication sur la politique. Sinon, la politique doit être perçue comme le cousinage à plaisanterie au Mali* »⁹².

90 Restitution régionale, Bamako Rive Gauche, District de Bamako, Octobre 2014

91 Focus hétérogène, Gao Région de Gao, Juin 2014

92 Focus Groupe Hétérogène, Dioila, Région de Koulikoro, Mai 2014

1.3.3 Sur le plan socio-ethnique

La diversité socio-ethnique du Mali est unanimement considérée comme une richesse, et les Maliens se glorifient de cette mixité culturelle, ethnique et religieuse et de leur cohabitation pacifique. Or, cette diversité ethnique, à l'instar des autres formes de diversité, apparaît également comme porteuse de risques pour la cohésion sociale. En effet, ces référents identitaires multiples et divers peuvent être objet d'instrumentalisation de la part d'acteurs ou de groupes, mettant ainsi à mal le tissu social.

Les stratifications ethniques, inter- et/ou intra-communautaires sont très présentes au Mali. Bien que socialement acceptées, elles peuvent s'avérer sources de tensions dans la gestion des affaires sociales et politiques, et particulièrement lorsqu'elles font l'objet d'instrumentalisations diverses. La relative méconnaissance de l'autre crée un terreau propice au développement de stéréotypes et à la stigmatisation, qu'ils soient basés sur l'appartenance communautaire, régionale, ou à une classe sociale ou socioprofessionnelle.

1.3.3.1 Diversité ethnoculturelle et stratifications sociales

De par son histoire et la complexité des rapports entre communautés qui l'ont caractérisée, il existe au Mali une forte hiérarchisation sociale, notamment au sein ou entre des grandes familles, communautés, ethnies, castes, tribus, factions, etc. Les rapports de complémentarité et d'interdépendance entre ces différentes catégories sociales ont constitué l'un des principaux socles de la cohésion sociale. Si le cousinage à plaisanterie⁹³ en est une illustration presque unanimement jugée comme positive car facteur de réduction des tensions et de pacification des rapports,⁹⁴ les stratifications raciales et intra-communautaires, bien que socialement acceptées, peuvent se révéler comme un risque pour la cohésion sociale. Elles peuvent en effet générer des tensions dans la gestion des affaires sociales et politiques, particulièrement lorsqu'elles font l'objet d'instrumentalisations diverses.

93 *supra* note 19

94 Quelques participants ont toutefois nuancé cette question, que ce soit en dénonçant un abus du cousinage menant à des insultes inutiles (focus groupe Kita), ou une instrumentalisation à des fins politiques : Restitution régionale, Région de Kayes, Septembre 2014.

« Ce qui faisait la grandeur de ces localités c'est l'unité d'action, c'est la complémentarité entre les ethnies, c'est la cohabitation pacifique, c'est l'interdépendance entre les constituantes de la société. Si on met les gens dos à dos sous prétexte qu'on veut de la démocratie, si on permet à n'importe qui de venir dire ce qu'il veut n'importe où et comment, ça ne pourra pas marcher. Il faut que nous revenons à nos valeurs de civilisation ». ⁹⁵

Sur le plan intra-communautaire, ces stratifications peuvent également être instrumentalisées par certains entrepreneurs politiques ou économiques, tel qu'illustré par un participant de Kidal pour qui « *la crise que vit notre pays est la conséquence lointaine de la rivalité entre certains clans, et cette rivalité est basée sur des intérêts et des avantages particuliers* ». ⁹⁶

Ainsi, par exemple, la culture mandingue est construite selon une structuration sociale entre nobles, guerriers, Niamakala, ⁹⁷ et esclaves – groupes qui possèdent également leur propre hiérarchisation interne. Ces stratifications sociales sont toujours présentes dans les esprits des populations dans l'espace où domine la culture mandingue. ⁹⁸ En revanche, dans les sociétés nomades du Nord du Mali, l'organisation sociale est plus complexe : les sociétés Touareg présentent une structuration très poussée qui accorde une place privilégiée aux clans maraboutiques, à l'aristocratie guerrière. Entre ces catégories supérieures de la société et les esclaves, tout au bas de l'échelle sociale, on trouve des groupes intermédiaires (des vassaux) portant différents noms. ⁹⁹

La question de classe a été souvent évoquée en lien avec les problèmes de mobilités sociales pour certains descendants des classes jugées inférieures telles que les hommes de castes et les esclaves. Si beaucoup de personnes associent la question de l'esclavage aux régions du Nord, elle est pourtant présente dans plusieurs autres communautés et témoigne des relations complexes entre elles tout au long de l'histoire. Ainsi, par exemple, en milieu Soninké, si autrefois les anciens captifs de guerre devenus « esclaves » travaillaient uniquement au service de leurs maîtres, ils sont aujourd'hui autonomes et font partie de la famille des castes. Toutefois, des participants de la région de Tombouctou faisaient remarquer que pour la majorité

95 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

96 Entretien individuel, Membre de la société civile de Kidal, Kidal, Février 2015

97 supra notre21

98 Restitution régionale, Région de Ségou, Septembre 2014

99 Pour une étude plus approfondie de la structuration des sociétés Touareg, voir : BOURGEOT, André (2013), « Rebellions et djihadisme dans le septentrion malien », dans KONATE, D. (dir.), *Le Mali entre doutes et espoirs*

des esclaves dans ces localités, loin de se sentir marginalisés, ces derniers se disent souvent fiers de participer de façon bénévole aux grands travaux champêtres et à tous autres travaux de leurs anciens maîtres. Pour un enseignant-chercheur de la région de Tombouctou :

« Aujourd’hui, vraiment au Mali, il n’y a pas d’esclaves, sauf celui qui est complexé, qui croit que Mohamed-là c’est mon maître je dois le respecter, je dois lui obéir... Sinon que ce soit arabe, que ce soit tamasheq et tout, il n’y a pas d’esclaves aujourd’hui, il n’y a que des complexés ». ¹⁰⁰

Une idée rejetée avec force par un cadre de l’administration publique, elle-même descendante d’esclaves, pour qui les mentalités liées à l’esclavage sont toujours bien présentes au sein de la société malienne :

« Le nom Bella-là [...] pour eux, ils l’utilisent comme « mon esclave auparavant ». Auparavant, il y avait l’esclavage, nous on ne l’a pas trouvé mais il y avait l’esclavage. [...] De nos jours, non ! Et nous peut-être, nous sommes les fils des gens qu’ils ont eu à maltraiter, [mais] moi je ne vais pas accepter à ce que tu me maltraites ! Intellectuellement tu ne me bats pas, physiquement tu ne me bats pas, sur aucun plan tu ne me bats, pourquoi moi je deviendrais ton esclave ? ». ¹⁰¹

Dans la même lignée, pour un participant au focus groupe de Ber, même si cette hiérarchisation sociale est profondément intériorisée chez certains, tel n’est pas le cas des jeunes ayant quitté ces milieux, notamment pour étudier, et qui, une fois de retour, refusent d’être confinés à une position d’infériorité sociale. ¹⁰² Un professeur de l’Université de Bamako consulté abonde dans le même sens :

« Les rapports de force entre les différentes composantes de certaines sociétés maliennes et les nécessités de la survie de certaines de ces catégories contraignent des individus, démunis de toute base économique pouvant leurs permettre de s’assurer leur autonomie, à s’accommoder” bon gré malgré de statuts auxquels ils ont été assignés par la société. Mais on ne peut pas déduire de ce constat et des

100 Restitution Régionale, Tombouctou, Région de Tombouctou, Septembre 2014

101 Entretien individuel, cadre de l’administration, Ber, Région de Tombouctou, Juin 2014

102 Focus groupe hétérogène, Ber, Région de Tombouctou, Juin 2014

“postures” de soumission apparente qu’adoptent ces individus une acceptation de leur part de leur situation de dépendance ». ¹⁰³

1.3.3.2 Faibles brassages et méconnaissances intercommunautaires

Si le Mali a longtemps vécu dans une apparente harmonie, force est de constater que les différentes communautés qui composent le pays – qu’elles soient proches ou éloignées les unes des autres – semblent vivre dans une relative méconnaissance réciproque de leurs spécificités socioculturelles. «*Un blanc qui vient de l’Amérique connaît mieux le Nord qu’un Malien du Sud* ». ¹⁰⁴ Un propos confirmé par un ancien ministre, pour qui très peu de gens de Bamako connaissent les réalités du Nord, alors qu’il en est de même pour la plupart des populations du Nord.

« Chacun de nous se dit fier d’être Malien. Alors qu’on n’a peu de connaissance de la culture des valeurs de l’autre ainsi que la réalité sociologique des conditions de vie de l’autre. Cette méconnaissance crée des incompréhensions ». ¹⁰⁵

Ainsi se développent des stéréotypes et des amalgames – accusation de paresse, de malhonnêteté, de racisme, etc. – entraînant un cloisonnement des communautés et des formes particulières de stigmatisation. De même, les forts sentiments d’inégalités ressentis face à différentes situations, et notamment des questions de développement et de redistribution de la richesse (voir *Chapitre 2*), viennent se surimposer à ces visions stigmatisantes, créant du ressentiment et creusant davantage le fossé entre communautés.

Alors que certains considèrent que les échanges ont toujours existés, et ce même depuis la période néolithique, soit bien avant que le Sahara ne soit un désert – comme l’atteste une participante à un entretien collectif avec les cadres du Ministère des Maliens de l’Extérieur « *un isolat n’a jamais existé chez nous au Mali* » – d’autres participants considèrent que le brassage insuffisant entre les communautés expliquerait une méconnaissance entre Maliens des réalités de l’autre. C’est notamment le cas d’un ressortissant de Kidal à Bamako pour qui :

103 Entretien individuel, historien, Bamako, Janvier 2015

104 Focus Groupe hétérogène notables et leaders, Camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

105 Entretien individuel, ancienne ministre et Gouverneur, Novembre 2014.

« Kidal c'est un isolat, ça veut dire que c'est isolé. De tous les côtés : c'est isolé de l'Ahaggar, de l'Aïr, de Tombouctou, de Gao... et cela fait que, par cet isolement, en réalité sa population même n'a été métissée que récemment. C'était une population essentiellement de Touaregs et ça crée des problèmes, cette particularité est un problème qui a été fondamental de ce qui arrive ». ¹⁰⁶

Cette méconnaissance et ces visions simplificatrices de l'autre et de sa réalité nuisent à la compréhension mutuelle entre Maliens, pourtant essentielle afin de prendre collectivement les décisions relatives aux affaires du pays. Pour un jeune élu de la ville de Kidal :

« Aujourd'hui, les Touaregs ne sont pas des nomades: c'est des citoyens, c'est des milliardaires, c'est des trafiquants, c'est des hommes d'affaires, ils font tout. Tant qu'on les gère comme des petits nomades, on leur cherche un puits où un troupeau, ça ne va pas marcher ! On les cherche là on ne les aura pas. [...] Celui qui nous cherche comme des nomades n'aura pas la solution à nos problèmes, il a tout raté ». ¹⁰⁷

Cependant, ce faible brassage n'est pas, du point de vue de certains participants, en soi source de conflit, et les communautés qui composent la société malienne vivent normalement en bonne intelligence. Néanmoins, la méconnaissance de l'autre et l'existence de « séparations » claires entre communautés représentent des lignes de fracture latentes. Ces dernières prennent rapidement de l'importance dès qu'un conflit éclate de part et d'autre de cette ligne de fracture, entraînant une crispation des rapports communautaires et la cristallisation de fractures identitaires. ¹⁰⁸ Cela peut également être le cas lorsqu'un « entrepreneur identitaire », pour différentes raisons, tente d'attiser les divisions en jouant sur ces lignes de clivage – par exemple sur le plan politique (voir *section 1.3.2*).

1.3.4 Les radios libres comme vecteurs d'instrumentalisation

Aux yeux des populations consultées, ces instrumentalisation sont également facilitées par la très faible capacité de l'Etat à réguler l'espace public. Cette préoccupation

106 Focus groupe ressortissants de Kidal à Bamako

107 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

108 TARROW, Sidney & Charles TILLY (2008), *Politique du conflit. De la grève à la révolution*

s'illustre entre autres par l'importance accordée par les participants à la question des « radios libres » et à leur foisonnement. Par exemple, pour une participante de Kolondièba :

« À l'ouverture des campagnes, il y a des propos que l'on prononce et diffuse sur les antennes, lorsque tu l'entends, tu feras toute ta vie tu n'aimeras pas l'émetteur de tels propos. Ce sont des mésententes créées par les radios qui constituent le problème chez nous ici ». ¹⁰⁹

Le fonctionnement des radios libres, pour ainsi dire non régulées, servent de vecteur important pour la propagation de discours visant à renforcer les éléments de clivage au sein de la population tant sur le plan politique, religieux qu'ethnique. Bien que, contrairement à ce que les populations pensent, il existe une loi qui régleme l'exercice des radios libres au Mali, ¹¹⁰ l'État peine à mettre cette dernière en application. Selon le président d'une association de promotion de la liberté de la presse, contrairement à beaucoup d'autres pays, au Mali, aucun organe de décision n'existe pour prendre des sanctions contre les radios qui contreviennent à la réglementation.

Que ce soit sur le plan politique, religieux, ethno-communautaire, ou encore à l'intersection d'un ou de plusieurs de ces derniers, les populations ont dénoncé le fait que des individus ou des groupes s'appuient sur des éléments de divisions au sein des populations afin de sécuriser et/ou de cimenter une base de soutien pour la satisfaction d'intérêts ou d'agendas propres ou pour assurer la captation de diverses rentes. Ce type de stratégies est souvent associé à certains leaders politiques assimilés à des « *entrepreneurs identitaires* ». Ainsi, cette diversité qui fait la richesse et la fierté du Mali est donc également porteuse de différences, et donc d'autant de possibilité de divisions. L'instrumentalisation de ces différences par des individus ou des groupes qui, par leurs discours ou leurs actions, les attisent laissent cependant des cicatrices susceptibles de meurtrir le corps social sur le long terme.

Au regard de tout ce qui précède, il apparaît que la société malienne est présentement en plein processus de redéfinition de ses propres balises, et des règles de son vivre ensemble. En présence d'institutions affaiblies qui ne sont pas en mesure de jouer un rôle efficace d'arbitrage ou d'accompagnement et compte tenu de l'insuffisance d'espaces structurés au sein desquels débattre de ces questions, ce processus

109 Focus groupe homogène femmes, Kolondièba, Région de Sikasso, Mars 2014

110 Ordonnance 92-002/ P-CTSP du 15 Janvier 1992 relative à l'autorisation de création de radiodiffusion sonore

génère souvent des tensions de cohabitation sociopolitique et une rupture des liens intergénérationnels entre aînés et cadets sociaux. Ainsi du point de vue d'un participant au focus groupe de Sikasso :

« Les mutations sociales ont tellement affecté les fondements de la société malienne au point qu'on ne sait même plus où on va ; nous ne sommes devenus ni des chauves-souris ni des lions c'est-à-dire qu'on ne sait plus qui nous sommes ou même qui nous voulons devenir ». ¹¹¹

Au regard de la gravité de cette situation un participant de Tombouctou insiste:

« Il faut que nous revenions à nos valeurs de civilisation. Notre société est fondée sur des valeurs qui en ont fait la grandeur. Parce qu'on a voulu en imiter d'autres, nous sommes tombés bas, et cela est fondé en amont sur de mauvais choix opérés; parce qu'il y a un mimétisme qui fait que nous ne sommes plus nous-mêmes, et nous nous ne sommes pas devenus ceux qu'on veut imiter, et on est à mi-chemin ». ¹¹²

111 Focus groupe hétérogène, Sikasso, Région de Sikasso, Mars 2014

112 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix

Le Mali est riche de sa diversité. Toutefois, certains usages intéressés et l'instrumentalisation de cette diversité sont porteurs de risque pour la cohésion sociale – tant sur le plan religieux, identitaire que politique. Autant d'entreprises dangereuses au sein d'une société malienne qui semble, face à l'affaiblissement des institutions qui l'ont traditionnellement structuré, en perte de repères, incapable de transmettre efficacement ses valeurs traditionnelles et voyant le fossé intergénérationnel se creuser.

La question est donc de définir l'angle d'approche pour la recherche de solutions durables le plus propice et consensuel pour éviter que la diversité sociopolitique et les usages qui en sont fait ne soient des facteurs de risque pour la cohésion sociale :

- **Compétition et instrumentalisation religieuse**

Comment s'assurer que la religion ne soit pas être instrumentalisée, et ainsi devenir un facteur de division ?

- **Imperfection du marché politique**

Comment faire en sorte que la compétition politique s'articule autour de projets de société, de politiques publiques, et s'oriente vers le bien-être des populations, plutôt que sur la base d'une instrumentalisation des fragilités des différentes couches des populations ?

- **Instrumentalisation identitaire, stratification sociale, stigmatisation**

Comment transcender les clivages sociaux intra- comme intercommunautaires, dépasser les stéréotypes, les amalgames et les stigmas, et renforcer la cohésion à l'échelle nationale ?

De même, les défaillances dans le processus de transmissions des valeurs résultent dans une rupture du lien intergénérationnel. Comment développer un cadre de socialisation plus consensuel autour de valeurs susceptibles de générer un malien « de type nouveau » ?

- **Effritement des valeurs sociétales**

Quels outils développer, quels mécanismes mettre en place, afin de redéfinir le cadre d'un vivre ensemble harmonieux, redéfinir les règles de vie commune, les valeurs partagées ?

- **Système d'éducation et transmission des valeurs**

Quelles valeurs devraient être véhiculées par l'ensemble du système d'éducation (classique et religieux), et où les véhiculer? Comment construire un consensus sur celles-ci ?

- **Influence des NTIC sur les valeurs sociétales**

Comment gérer l'impact et l'influence des comportements et valeurs véhiculés par les NTIC ?

CHAPITRE 2

Arbitrage de l'accès aux ressources et opportunités économiques

S'étalant sur un vaste territoire de 1 241 238 km² intercalé entre le tropique du cancer et l'équateur, le Mali est un pays immense. Cependant, son potentiel agro-économique, sans être négligeable, est limité et faiblement valorisé. En effet, avec un espace national occupé à 65% par des régions désertiques ou quasi désertiques, l'essentiel de l'activité agropastorale est concentrée autour du périmètre fluvial arrosé principalement par le fleuve Niger. Cette activité dont dépendent quelques 80% de la population, bien que fournissant au pays plus du tiers de son Produit Intérieur Brut (PIB) n'est pratiquée que sur à peine 10% des terres arables.¹¹³ Ses rendements sont généralement faibles et fluctuants, fortement assujettis aux effets conjugués de la faible technicité des pratiques culturales mobilisées et des aléas climatiques. Aussi, l'option faite par les pouvoirs publics de diversifier l'économie nationale en accordant de plus en plus d'intérêt à l'agro-business et à une industrie extractive structurée autour de l'exploitation artisanale et industrielle de minerais comme l'or n'a pas aidé à renforcer le potentiel de ce secteur agricole. Par voie de conséquence, nombre des populations rurales¹¹⁴ supposées en vivre, au vu de la précarisation constante de leurs conditions et moyens d'existence, se sont reconvertis ou ont énormément migrées dans des régions jugées plus prospères. Dans tous les cas, cette situation a finalement généré d'importants déséquilibres démographiques entre les différentes régions du Mali, conduisant inmanquablement à une pression plus grande et une compétition plus accrue autour des ressources naturelles et des quelques opportunités économiques disponibles.¹¹⁵

De fait, les groupes de discussion organisés à travers le Mali dans le cadre de la présente recherche participative sur les obstacles à la paix mettent en lumière le constat suivant : indifféremment des régions et de leurs structures socioéconomiques respectives, de fortes tensions dans la cohabitation intra/inter communautaire et l'effritement de la confiance dans les institutions de régulation sont perceptibles. Ces

113 Sur un potentiel de terres irriguées de près d'un million d'hectares, à peine 130 000 sont effectivement valorisées.

114 80% de la population malienne vivent en milieu rural.

115 COULIBALY, Moussa (2014), *Les maliens cherchent à punir des malfaiteurs de conflit dans les juridictions nationales*, Afro Baromètre, Mai 2014

tensions se manifestent par les défaillances perçues dans l'arbitrage de l'accès des différentes catégories de populations aux opportunités économiques et aux ressources naturelles locales. La disponibilité de ces opportunités et ressources étant fortement affectée par certains impondérables comme la variabilité climatique, la géographie du milieu, les évolutions dans le contexte sociopolitique et la précarisation des conditions de vie et d'existence des populations présentées supra, leur appropriation est construite autour de stratégies complexes.

Bien souvent, les représentants de l'État et certaines autres autorités supposées assurer la régulation de cet accès sont considérées comme parties prenantes. L'implication de ceux-ci intervient au profit d'autres acteurs tout aussi largement avantagés par rapport aux populations locales; il s'agit par exemple des « nouveaux riches » issus de la modification des structures socioéconomiques locales et d'acteurs porteurs de valeurs différentes de celles sur lesquelles ces sociétés ont traditionnellement construit les dynamiques d'appropriation des ressources locales. Dans des contextes marqués par une grande élasticité des normes et même d'une opposition manifeste entre normes et pratiques (question des conventions locales) la coexistence de tous ces acteurs structure ainsi une compétition de plus en plus accrue et inégale. Aussi, quelle que soit la région ou même dans la capitale, certaines catégories de population, généralement autochtones et/ou vulnérables comme les jeunes et les femmes s'estiment exclues de la jouissance des ressources et opportunités locales et/ou nationales. Cette situation génère des ressentiments et des sentiments d'injustice porteurs d'importants défis pour la consolidation de la paix. L'objet du présent chapitre est donc de montrer, du point de vue des populations consultées, les termes dans lesquels se posent les tensions liées à l'accès aux ressources et opportunités économiques, les défaillances perçues dans la régulation de cette compétition; principalement à travers les conventions, et leurs incidences perçues sur la cohésion sociopolitique au Mali.

2.1 Une compétition accrue autour des ressources et opportunités économiques

Bien que situé en zone Sahélo-saharienne, le Mali, du fait de l'immensité de son territoire, accumule une relative variété de ressources naturelles, que ce soit en eau, en espèces fauniques ou en ressources minières. En effet, le potentiel hydrographique long de 4500 kilomètres et alimenté par le fleuve Sénégal et le fleuve Niger ainsi que par les lacs comme le Debo ou de nombreux cours et retenues d'eau est relativement

important. Le pays dispose, par endroits, de forêts et de grands espaces couverts. En termes de ressources minières, le sous-sol malien fait partie des plus riches du continent africain; il regorge d'une importante variété de pierres précieuses et de matières fossiles. L'on y trouve de l'or, du diamant, du phosphate, du manganèse, du calcaire, du pétrole, du gaz, du quartz, de l'uranium, de la bauxite, des terres rares, etc. Toutefois, faiblement exploitées, ces ressources restent encore pour l'essentiel au stade de potentialités économiques. De plus, leur inégale répartition d'une région à l'autre induit des dynamiques d'appropriation fortement à risque pour la cohésion sociale car portées par des enjeux aussi divers qu'importants. Ces enjeux sont tout à la fois d'ordre socioéconomiques, politiques que socioculturels. Ils sont particulièrement manifestes au niveau des dynamiques d'appropriation des ressources agropastorales comme les terres agricoles et les aires de cultures, mais concernent de plus en plus d'autres ressources comme le foncier urbain, les minerais, l'emploi et les marchés publics.

2.1.1 Les ressources naturelles

Principal pilier de l'économie malienne, l'agriculture est pratiquée sur plus de 630 000 petites exploitations familiales de l'ordre de 4,5ha en moyenne. Les ménages composant ces unités familiales ont une taille qui varie entre 9 et 10 personnes, essentiellement concentrées sur 40% du territoire national, dans le Centre et le Sud du pays.¹¹⁶ Cette densification de la présence humaine portée par l'activité agricole, en plus de ses répercussions en termes de pression sur les ressources disponibles ouvre la voie à une compétition de plus en plus forte entre acteurs. Étant donné que dans de nombreuses régions du Mali, l'agriculture coexiste avec le pastoralisme¹¹⁷, généralement transhumant et évoluant au gré de la disponibilité des pâturages, l'espace de tension n'en devient que plus important et extensible.

« Là où il y a l'eau, c'est là-bas où le cultivateur fait son champ de culture, c'est là où les animaux sont dirigés et c'est là où les pêcheurs pêchent ». ¹¹⁸

« Dans le temps, il y avait le passage des vaches; tout le monde était d'accord sur ce principe dans notre localité. Mais à cause des difficultés, les cultivateurs cultivent sur le passage des animaux, Oui ! Moi aussi j'en

116 COULIBALY (2004), *op.cit.*

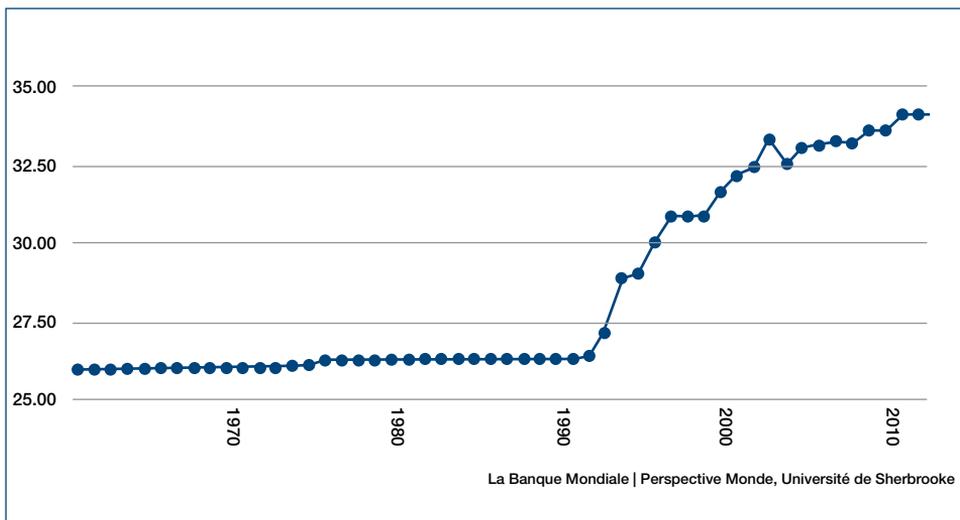
117 Source principale de revenu pour au moins 30% de la population ; COULIBALY (2014) *op.cit.*

118 Focus Groupe hétérogène, Djenné, Région de Mopti, Février 2014

fais partie; mon champ a débordé sur le passage des vaches. Donc, si je pars me mettre sur le passage des vaches, les animaux sont obligés de rentrer dedans ». ¹¹⁹

En un demi-siècle, la part des terres arables valorisées pour la production agricole ou le pâturage a évolué de l'ordre d'au moins 30% au Mali selon la Banque Mondiale. ¹²⁰

Graphique 2.1 | Terres agricoles en % des terres, Mali



Source : *Perspective Monde, Université de Sherbrooke*

Données : *Banque Mondiale (2010)*

En effet, en 2010, les terres de cultures et de pâturage couvraient 64% du territoire national. Il est à noter que la structure de cet espace rural évolue fortement¹²¹ selon les besoins en terres agricoles, les aménagements réalisés ou l'état des sols. Cette évolution, particulièrement significative depuis la fin de la décennie 1980, a fortement été influencée par divers aléas d'ordre anthropique (croissance démographique, migrations diverses dont l'exode rural), économique (développement de l'agro-business) et naturel (changement climatique). Une croissance démographique impressionnante ces dernières décennies, passant de 8,9 millions d'habitants en 1998 à 14 517 176

¹¹⁹ Homme de plus de 50 ans, Focus Groupe Hétérogène, Diola, Région de Koulikoro, Avril 2014

¹²⁰ Banque mondiale (2010)

¹²¹ En fonction de l'état d'épuisement des sols, certaines terres arables peuvent devenir des terres non arables mais à vocation sylvo-pastorale comme sous l'effet d'aménagement, des sols non arables peuvent être mobilisables pour l'agriculture. Mais, de façon structurelle, au Mali, la classification établie en 1986 par le Projet Inventaire des Ressources Terrestres (PIRT) montre que 15,8% du territoire est fait de zones arables, 39,68% de zones non arables et 8,73% de zones inaptes à l'agriculture : Coulibaly (2003)

en 2009 et devant atteindre 20 millions en 2020,¹²² a pour conséquence qu'une large frange de cette population doit utiliser les mêmes ressources agropastorales que ses parents, alors même que le patrimoine foncier n'a pas augmenté.

« Les éleveurs, ils n'ont pas d'espaces pour leurs animaux dans notre localité, pourtant la population s'est multipliée, les petits champs se sont multipliés, au cours de l'année les éleveurs et les agriculteurs ne cessent de se frapper en brousse. Les maires, la gendarmerie et les juges interviennent quotidiennement dans ces conflits, il n'y a même plus de terre. Il n'y a pas eu de loi pour dire là où les éleveurs et les cultivateurs doivent être. Pour nous qui ne sommes pas partis à l'école, s'il pouvait y avoir un endroit pour les éleveurs que les cultivateurs acceptent de respecter, il y aura moins de problème ».¹²³

Parallèlement à ce phénomène, dont le corollaire le plus immédiat est un accroissement des besoins alimentaires et donc des terres pour la production agricole,¹²⁴ la baisse des récoltes au cours de la décennie 1970 – avec la vague de sécheresse qui a frappé le pays – a conduit à un exode massif des populations. Ces déplacements se sont généralement effectués des régions les plus sèches vers les plus humides, des zones rurales vers les villes ou encore à l'étranger (voir *encadré 2.1*).

Ainsi, pour les populations consultées lors des focus groupes, la relation entre ces différentes dynamiques (croissances démographiques, augmentation de la taille des cheptels, migration, notamment des jeunes, etc.) et la pression sur les ressources est manifeste. En effet, la migration (des jeunes) – l'une des stratégies de survie les plus courantes – crée une situation de rareté structurant un espace de tension dans l'accès et l'appropriation des ressources depuis que la sécheresse a affecté les capacités de production dans l'espace rural. De façon massive, elle a vidé les campagnes les plus vulnérables pour d'autres lieux jugés plus propices à leur épanouissement.

« Les villages manquent de jeunes pour mettre en valeur les terres et bientôt, il n'y aura plus de jeunes pour enterrer les morts, ils sont tous partis.»¹²⁵

122 Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) 2009

123 Focus groupe homogène femmes, Kolondiéba, Région de Sikasso Mars 2014

124 Les cheptels ont eux aussi fortement augmenté. Alors que l'Office Malien du Bétail et de la Viande (OMBEVI) estimait les effectifs des cheptels bovins, ovins-caprins et camélidés à environ 22 949 000 têtes en 1999, la Direction Nationale des Productions et des Industries Animales, au 31 décembre 2009, les chiffraient à 8,89 millions de bovins, 11,3 millions d'ovins, 15,73 millions de caprins, 904 000 de camelins, 478 000 équins, 862 000 asins et 74 000 porcins.

125 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mai 2014

Ces derniers ont comme destination de prédilection les villes qui agissent sur eux comme une sorte de « miroir aux alouettes ». Les « villes attirent les jeunes¹²⁶ » qui pensent améliorer leurs conditions d'existence et ainsi échapper à la pauvreté du village. Dans un contexte de monétisation des économies villageoises et de chute des cours des productions de rente comme le coton, d'importants déséquilibres émergent dans les villages créant des lignes de fractures socio-économiques au sein des villages et des familles, entre ceux qui n'ont rien et ceux qui ont quelque chose. Plus encore, « *les parents accord[aj]nt plus d'importance aux enfants qui ont quelque chose* »¹²⁷ les autres qui se sentent socialement et économiquement inutiles préfèrent quitter le village. Ainsi, dans ces campagnes abandonnées, le départ d'une partie de cette main d'œuvre pose d'importants problèmes car « *certain s'en vont juste à l'approche de la saison des pluies sans l'avis de leurs parents* »¹²⁸. A l'inverse, quand ils ne partent pas, ces jeunes, comme toutes les autres populations paysannes habitant ces campagnes, doivent partager le peu de ressources qui existent sur leur terroir, contraints à la sédentarité comme eux ou venus d'autres espaces ruraux plus vulnérables pour vivre de la terre ou faire paître leurs animaux.

« À cause de l'augmentation du nombre des hommes et des animaux, les concurrences pour les espaces agricoles et pastoraux ont augmentées et ont rendu la cohabitation difficile et créés bon nombre de conflits qui divisent les familles et les communautés ».¹²⁹

Au Mali, les densités de population les plus importantes sont concentrées dans quatre lieux principaux :

- (i) le triangle Bamako-Mopti-Sikasso correspondant sensiblement au bassin sud du fleuve Niger avec 5 millions d'habitants,
- (ii) les sous-systèmes de Kayes et de Kita-Bafoulabé dans la vallée du fleuve Sénégal où vivent 800 000 habitants,
- (iii) les sous-systèmes du Nord autour de Tombouctou et Dogon-Seno avec 950 000 habitants et
- (iv) les sous-systèmes Est autour de Gao-Ménaka avec 330 000 habitants (CNRST 2000).

126 Focus groupe hétérogène ,Bafoulabe, Région de Kayes, Avril 2014

127 Focus groupe hétérogène ,Ambedidi, Région de Kayes, Mars 2014

128 Focus groupe hétérogène , Kita, Région de Kayes, Mai 2014

129 Focus groupe hétérogène, Diéma, Région de Kayes, Avril

Pour les populations consultées, les incidences de la pression sur les ressources agropastorales induites par ces concentrations humaines sont énormes sur leurs conditions et moyens d'existence. Pour elles en effet, plus il y a de monde à exploiter les mêmes ressources, plus leurs revenus et productions baissent, les espaces disponibles par ménages s'amenuisant au fil des ans en quantité et en qualité.

« Il y a de plus en plus de monde, les ressources n'augmentent pas et les avoirs s'amenuisent de plus en plus ».¹³⁰

L'arrivée de multinationales ayant pour intérêt l'agro-business s'ajoute aux mutations des rapports démographiques ou des aléas climatiques, comme source de pression sur les espaces ruraux. Porté par un mouvement international d'accaparement des terres agricoles massifié, le phénomène a atteint le Mali au milieu de la décennie 2000. Le gouvernement a en effet signé plusieurs accords portant sur des centaines de milliers d'hectares de terres agricoles, essentiellement dans la zone Office du Niger avec des investisseurs, privés ou publics, généralement étrangers. Pour les populations, ces contrats s'opposent aux intérêts et au bien-être des communautés villageoises riveraines.

« Nous avons l'impression que la mise en valeur de l'Office du Niger s'est faite, en favorisant l'installation de multinationales étrangères ou non originaires de la zone au détriment de nous, les populations locales ».¹³¹

« La terre est en train d'être prise aux pauvres, sans moyens, sans défenses pour être vendue, sans même demander leur avis ».¹³²

Selon les statistiques du Syndicat des Exploitants Agricoles de l'office du Niger, c'est ainsi que le Mali aurait cédé quelques 600 000 hectares de terres arables à la Lybie, à la Chine ou à des firmes occidentales.¹³³ Réalisées dans des conditions de transparence dont disent douter les populations rencontrées, ces transactions impliquent parfois une participation intéressée des élites locales, ces dernières étant particulièrement actives dans la course au foncier aussi bien rural que dans l'espace urbain, nouvel espace de tension autour des ressources.

130 Focus groupe hétérogène, Koutiala, Région de Sikasso, Mars 2014

131 Par Participant focus groupe de Macina, Région de Ségou, Janvier 2014

132 Homme de 45 ans, Focus groupe hétérogène, Bougouni, Région de Sikasso, Mars 2014

133 Il n'existe pas de statistiques fiables évaluant les expropriations de terres au Mali.

Encadre 2.1 | Les changements climatiques dans le Liptako Gourma

Un exemple de l'effet des changements climatiques est la diminution des capacités de charges pastorales. Une illustration est donnée ci-après par l'exemple de la zone d'intervention de l'Autorité du Liptako Gourma (ALG, une organisation sous régionale qui regroupe le Burkina Faso, le Mali et le Niger).

Le territoire de l'ALG, qui est à cheval sur ces trois États, va du centre de la ville de Ouagadougou à celui de Tombouctou, Kidal et Fillingué, recouvre une grande partie du cœur actif de la zone d'insécurité du Nord du Mali.

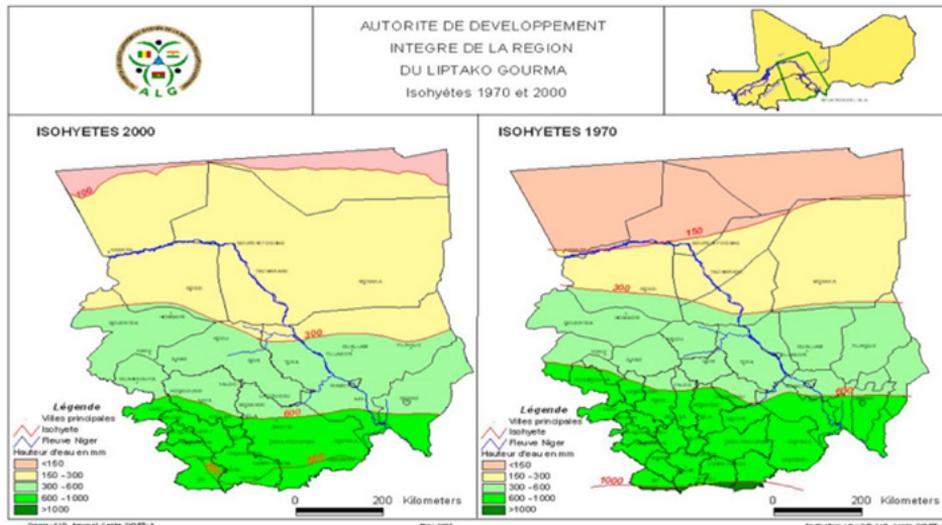
Les changements climatiques sont perceptibles au plan spatial à travers le déplacement des limites des zones climatiques conventionnelles.

Zones climatiques	Pluviométrie
Sahélo-saharienne	0 à 300
Sahélienne	300 à 600
Soudano-Sahélienne	+600 à 900

La juxtaposition des isohyètes de 1970 et de 2000 a révélé que le climat sahélien (pluviométrie variant de 300 à 600 mm) est désormais limité dans la partie malienne par le cercle de Koro tandis que jadis Douentza plus au nord et la quasi-totalité du « Gourmas » étaient à l'intérieur de ce climat.

Ainsi la région du Liptako Gourma est désormais sahélo-saharienne à plus de 56% contre 48 % en 1970, sahélienne à 28% contre 30% et soudano-sahélienne à 16% contre 22%. Sur un front de 750 kms, l'aridité a gagné de 1970 à nos jours environ 54 000 km² de terres, ce qui correspond à une avancée de 72 kms, soit en moyenne 2 km/an. Une des conséquences directes est déjà la diminution de la biomasse totale (potentiel fourrager) qui passe de 48 millions de tonnes à 42 millions de tonnes soit une diminution moyenne de 200 000 tonnes par an. En termes de capacité de charge des parcours la perte est d'environ 730 000 UBT soit un manque à gagner en pâturage pour 24 000 UBT par an.

Dans toute cette région la pression a augmenté sur les zones humides le long du fleuve Niger, des mares, des puits et des zones aménagées en générale. Les conflits qui sont devenus de plus en plus violents entre agriculteurs et éleveurs et entre communautés ont augmenté de façon drastique.



« Quand nous prenons l'exemple sur Markala où l'Office est dans cette localité à cause du grand barrage. Mais si tu regardes la commune de Markala, combien de familles de Markala [ont] un hectare de terre cultivable ? Tandis que certains bamakois ont 10 à 20 hectares à l'Office ? Mais pourquoi ? Tu es dans le gouvernement, tu es en train de prendre de l'argent, tu prends ton salaire; les ouvriers sont là sans moyen, la terre avec laquelle ils peuvent se nourrir, cette même terre vous venez de Bamako pour vous en emparer, sont-ils plus Maliens que nous ? Qu'on essaye de voir ». ¹³⁴

« Il faut, il faut le dire hein ! Je n'ai pas peur de le dire, ces élus-là viennent pour la spéculation foncière pour la plupart du temps ». ¹³⁵

En outre, bien qu'une grande majorité des populations maliennes soit composée de ruraux, de plus en plus de villes ont vu le nombre de leurs habitants croître. Cette situation a induit de nombreux besoins d'espace pour leur installation et a généré des dynamiques d'appropriation des terres dans l'espace urbain tout aussi complexes que sources de tension. Selon Djiré, les procédures d'appropriation/immatriculation des terres au Mali sont extrêmement codifiées.¹³⁶ Elles sont donc supposées être

134 Focus groupe hétérogène, Dioro, Région de Ségou, Janvier 2014

135 Focus groupe hétérogène, Bamako, District de Bamako, Juin 2014

136 DJIRE, Moussa (2006), *Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali - Les avatars d'une procédure (nécessaire ?)*, Colloque international "Les frontières de la question foncière, Montpellier

transparentes dans le principe mais restent tout de même longues et sont viciées par de nombreuses insuffisances. Au nombre de ces insuffisances, l'on note par exemple le coût prohibitif de certains frais qui excluent de la propriété de nombreuses populations. Dans ce contexte, pour les populations, les élites s'arrogent seules le droit, grâce à leurs ressources financières, de se composer des domaines fonciers énormes.

« Du fait de la croissance démographique, les autorités élues s'approprient les espaces pastoraux en les transformant en espaces à usage d'habitations, mais aussi à des fins d'enrichissements personnels et illicites ». ¹³⁷

En clair, aussi bien dans le milieu paysan que dans l'espace urbain, le foncier est au cœur d'enjeux importants et structure les dynamiques d'appropriation « confligènes ». En même temps que ces dynamiques d'appropriation opposent les communautés riveraines entre elles, elles composent également une ligne de démarcation entre élites riches capables de spéculations, et paysanneries pauvres s'estimant lésées dans l'accès à la terre. Néanmoins, ces clivages ne concernent pas que la terre (ou les ressources agropastorales) et les droits d'usages s'y rattachant: d'autres opportunités économiques sont aussi concernées par ces tensions d'appropriation. Les populations citent systématiquement l'emploi des jeunes et les minerais.

2.1.2 Les autres opportunités économiques disputées

Au fort sentiment d'exclusion de la propriété foncière au profit des élites qui anime les populations les moins nanties se superpose, celui, tout aussi profond, d'une injustice portée par la jouissance des ressources de plus en plus nombreuses liées à l'exploitation des ressources minières dans de nombreuses zones villageoises. En effet, l'or est l'une des principales sources de revenus pour le pays et pour les populations qui en assurent l'exploitation artisanale. Seulement, les populations ont le sentiment d'être envahies par des étrangers au terroir qui, plus riches (en finances et/ou en compétences techniques), exploitent les mines sans que les populations autochtones n'en tirent un réel profit. De fait, alors qu'il y a quelques décennies la production cotonnière était au Mali la principale source de revenu à l'exportation (près de 60% du PIB), elle a fini par être reléguée au second plan par le développement de l'exploitation aurifère. L'or est en effet devenu en l'espace d'une décennie, la principale

137 Focus groupe hétérogène, Macina, Région de Ségou, Janvier 2014

source de devises du pays, avec une contribution au PIB de l'ordre de 15% et de près de 70% aux recettes d'exportation du pays.¹³⁸ Ce secteur est structuré entre une industrie extractive tenue par des multinationales et une multitude d'exploitants artisanaux.

Au Mali, l'on dénombre quelques 200 000 exploitants artisanaux d'or, dont une bonne moitié sont des femmes, généralement étrangers à la zone dans laquelle ils exercent leur activité. Leur présence est souvent mal perçue par les communautés autochtones à cause des modes de vie différents qu'ils importent, la course à l'argent par tous les moyens semblant être le credo le mieux partagé. Toutefois, au-delà de la question de la diversité sociale induite par l'afflux massif d'orpailleurs dans les espaces ruraux, c'est la question de la répartition des revenus et opportunités générées par l'activité qui pose le plus de problèmes aux communautés. En effet, nombre de populations ont exprimé lors des groupes de discussion leur frustration de ne pas jouir économiquement d'une activité qui se fait sur leur territoire, à partir de ressources qui leur appartiennent et qui génèrent des nuisances importantes. Si l'exploitation artisanale semble ouverte aux plus entrepreneurs, l'une des récriminations les plus courantes reste la question de l'embauche de personnels locaux dans les mines par les industriels. Pour les communautés en effet, leurs enfants ne sont pas intégrés dans les effectifs des miniers qui leur préfèrent des gens venus d'ailleurs.

« La découverte de l'or ou d'autres richesses ou que soit dans le pays ne doit pas être un facteur de division, mais tel est le cas, donc si l'or a amené des mésententes, la source principale de ces problèmes est liée aux autorités ».¹³⁹

En plus d'avoir le sentiment d'être discriminées à l'emploi dans leurs propres territoires, de plus en plus de populations maliennes, principalement les jeunes, ont tout au long de la recherche mis à mal les modalités d'accès à l'emploi dans la fonction publique ou même dans le secteur privé au Mali. Pour nombre de personnes intervenant dans les focus groupes en effet, que ce soit dans les métiers militaires ou paramilitaires ou dans les emplois habituels de la fonction publique, les chances pour un Malien ordinaire sortant de l'université ou d'une grande école d'être embauché sans intervention d'un parent sont très minces. Le sentiment est profond qu'il existe au Mali une sorte de reproduction sociale au sommet, les élites et les plus aisés ayant plus l'occasion de

138 Oxfam America (2006)

139 Focus groupe hétérogène, Garalo, Région de Sikasso, Mars 2014

« caser leurs enfants et collatéraux » dans l'armée – on parle même des « papous », enfants chéris de haut gradés qui ne doivent leur intégration dans les forces armées que par le rang dans la hiérarchie militaire de l'un de leurs proches.¹⁴⁰ Largement répandue dans la population ordinaire, ces impressions sont aussi partagées au sein des membres même de la grande muette malienne.

« J'ai fait mon dossier et je l'ai déposé en 2007 pour être garde, j'ai fait le test, j'ai couru et je suis devenu le 7ème de la course sur une vingtaine de personnes, ce sont les derniers de cette course qui ont été admis, moi je n'ai pas passé et pourtant je pensais que ce sont les meilleurs qui passeront, c'est en ce moment qu'un Colonel me dira que : si tu déposes ton dossier il faut déposer sur ça une brique (l'argent sous-entendu) pour que le vent ne l'emporte pas. Ça veut dire que le Mali n'existe plus puisque, même l'Armée qui est chargée de sa sécurité, il faut déposer de l'argent pour y accéder.

C'est ainsi que je suis revenu en 2009, j'ai déposé mon dossier et j'ai mis une brique (l'argent sous-entendu) sur ça pour que le vent n'emporte pas mon dossier, j'ai attendu sans même passer par les épreuves, mon sous-couvert vient juste à chaque fois m'informer du rang que j'occupais pour chaque épreuve jusqu'au jour où on m'a demandé de monter dans le camion pour partir à la formation, hein ». ¹⁴¹

Lors du focus groupe conduit au sein de l'une des casernes militaires du pays, il a été constamment fait mention, par les militaires présents, que le recrutement dans l'armée ne se ferait pas sur la base des critères de l'aptitude à la fonction des soupirants mais par affinités ou par paiement de bakchichs. Parfois, il n'est pas rare selon les militaires participants aux échanges que les plus hautes autorités politiques et militaires du pays s'ingèrent dans les processus de recrutement pour imposer leurs protégés. Si pour les autres personnes ne jouissant pas de la même protection cette situation est source de frustration, pour ceux qui vivent de l'intérieur ces interventions, le corps de métier s'en trouve fortement fragilisé du fait de l'existence de liens autres que professionnels qui concourent à la création de clans et, faute de vocation, nombre de militaires en fonction se trouvent ne pas avoir le niveau d'engagement requis.

140 Focus groupe homogène jeunes, Camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

141 Focus groupe homogène jeunes, Camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

« On a fait la formation, c'est après quatre mois qu'un car est arrivé qui transportait les enfants des responsables de l'Etat, comment on peut parler d'une armée, c'est en ce moment qu'on fait un rassemblement général et on leur apprend comment il faut saluer et répondre au salut militairement : repos, garde à vous, à gauche, à droite !!! Et après on leur dit, intégrer les autres, des gens gros comme ça et sans formation comment ils vont supporter le désert ? Des gens qui n'ont même pas vu les quatre mois de formation intense, leur liste était là à attendre la fin de la formation et comment on peut se sentir du Mali dans tout ça ? Nous on nous pousse à payer de l'argent pour avoir un emploi, il y a certain qui ne subissent même pas cette souffrance que doit subir un soldat ». ¹⁴²

Manifestement, pour les populations, l'accès aux ressources et opportunités économiques au Mali est inégalitaire. Les communautés les plus vulnérables ressentent un fort sentiment d'inégalité dans la compétition qui, de façon de plus en plus tendue, portent la jouissance des ressources du milieu ou mêmes des opportunités économiques nationales: les autochtones se disent inégaux faces aux allochtones et allogènes, les jeunes se disent inégaux face aux aînés, les ruraux se disent défavorisés face aux urbains, le citoyen ordinaire estime être incapable de se confronter aux élites qui ont le capital économique, culturel ou social plus dense pour s'appropriier les terres ou « placer leurs fils » dans un emploi rémunéré. Ces sentiments d'inégalité sont si profonds et largement partagés que de façon presque systématique la responsabilité en est attribuée aux pouvoirs publics et autres institutions en charge de la régulation de l'accès des uns et des autres aux ressources et opportunités économiques. Ces dernières en effet manqueraient, du point de vue des populations consultées, de volonté quant à faire appliquer les règles du jeu supposées organisées l'accès des uns et des autres aux ressources et opportunités économiques. Ces récriminations portent le plus souvent sur les conventions.

2.2 Défaillances perçues dans la régulation : le cas des conventions

Au Sahel, plus que dans toute autre région de l'Afrique subsaharienne, la gestion des ressources naturelles revêt une importance capitale en raison des aléas climatiques, de la croissance démographique et de la forte pression qui pèse sur des ressources

142 Focus groupe homogène jeunes, Camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

vitales de plus en plus rares. L'évolution historique des conventions épouse la trajectoire sociopolitique du Mali et se décline en trois grandes étapes précoloniales, coloniales et postcoloniales et prend un aspect incontournable avec l'avènement de la démocratie au Mali, suite à la révolution de 1991.

Historiquement, la société malienne a été bâtie à partir de conventions¹⁴³ conclues, d'une part, conformément aux croyances populaires, entre les génies ou espèces animales habitant les lieux et les premiers fondateurs¹⁴⁴ et d'autre part, avec les arrivants suivants. Ces conventions, sous la forme de contrats le plus souvent non écrits, se déclinent en règles et règlements qui se situent dans le cadre général de l'entente qui encadre les relations sociales ainsi que les rapports de l'homme avec la nature. Ces ententes déterminaient les configurations sociales et réglementaires locales encore en vigueur dans bon nombre de localités. Avant la colonisation, le droit à l'accès à la terre et aux ressources naturelles était fondé sur le principe de leur appartenance aux premiers occupants.

Les arrivants devaient conclure des conventions d'exploitation avec les premiers installés. L'accès à la terre était régulé selon les us et coutumes locales dans les localités où les populations étaient restées rattachées aux pratiques religieuses traditionnelles ou selon la Charia dans les zones historiquement de confession musulmane (Tombouctou, Djenne, Mopti, Gao etc.). Le caractère mystique de ces principes facilitait leur légitimité, leur application et leur pérennité. Ainsi chaque ressource était confiée à un ou plusieurs maîtres (maître des eaux, maître des terres, maître des pâturages, etc.), qui assuraient au nom de la communauté la gestion mystique des ressources nourricières pour les hommes et les animaux. Ces types de conventions régulaient également les autres activités qui allaient au-delà de la gestion des ressources naturelles telles que les taxes et les impôts, le travail rémunéré etc. Dans certaines zones, le droit d'usage en vigueur était en opposition avec le droit de propriété. À l'exception des zones du delta central du Niger et les villes de cultures comme Tombouctou et Gao, rares sont les conventions précoloniales qui ont fait l'objet de consignations écrites : elles étaient généralement établies sur des bases verbales et étaient transmises aux générations suivantes de la même façon. Et même là où il y a eu des écrits, les documents n'existent plus, ayant été soit détruits lors des guerres ou à cause des problèmes de conservation. Celles-ci vont rester en vigueur jusqu'à la pénétration coloniale.

143 Benkanw, sigikanw peuvent traduire le terme convention en langue Bambara

Les réglementations locales érigées sur la base des conventions traditionnelles ont été érodées avec la colonisation. La notion de droit coutumier a été introduite par le législateur colonial pour minimiser la valeur des droits traditionnels régissant les terres, les eaux, les forêts et les pâturages, pour faire valoir les valeurs juridiques de la métropole. Le décret du 2 mai 1906 a ainsi inauguré l'ère des conventions en instaurant le mode de constatation écrit dans les colonies de l'Afrique occidentale française (AOF). La convention rédigée et certifiée par l'administrateur colonial avait valeur d'acte civil. A titre d'exemple, quelques conventions coloniales représentatives ont été appliquées : la convention entre les villages de Malé et de Djidabougou (région de Ségou) entre les cultivateurs de Djidabougou et les Peuls de Djidabougou Wéré le 15 mai 1952 ; l'extrait de la décision 140 du commandant de cercle de Tombouctou sur le droit d'usage des bourgoutières et autres pâturages par le village de Tassakant.¹⁴⁵ Cette convention a été signée le 20 mars 1936. L'administration coloniale tenta également de résoudre le conflit entre Salsalbé et Sossobé par une décision administrative du 11 mars 1936 confirmée en décision de justice le 11 mai 1939 sous forme d'une convention. Celle-ci réglementait l'ordre d'accès aux bourgoutières sans pour autant trancher la question de la propriété. Ces mesures ont permis de préserver les ressources naturelles et d'assurer l'accès de tous aux ressources et surtout de prévenir et de gérer les litiges et conflits. Dans la gestion des conflits, le colonisateur n'a pas toujours cherché à trancher les questions de propriété, il s'est contenté d'apaiser les tensions. Ainsi certains de ces conflits sont restés latents jusqu'à l'indépendance du Mali en 1960.¹⁴⁶ Les autorités de la 1^{ère} République (1960-1968), ont alors adopté une toute autre démarche qui a consisté à l'appropriation de toutes les ressources naturelles par l'Etat, du moins à leur mise sous tutelle.

A l'opposé du décret du 20 mai 1955, dernier texte de base de la législation coloniale en matière foncière, les premiers textes postcoloniaux, ne font aucune référence au droit coutumier et de surcroît affirment le monopole de l'état sur la terre et les ressources naturelles. Sous la 1^{ère} République, la loi n°63-7/AN-RM du 11 janvier 1963 consacre le principe de propriété éminente de l'Etat sur le domaine foncier et les ressources naturelles. Cette loi abolit les prérogatives des gestionnaires traditionnels qui sont transférées au Service des Eaux et Forêts. Au centre de la politique foncière se trouve le principe de l'équité exprimé dans la formule « *la terre appartient à celui qui la met en valeur* » d'où la mise en vigueur des permis officiels de pêche, de chasse,

144 DJIRE (2006), op.cit.

145 Les Tél Imedes et les Peuls : suivant l'usage, les sédentaires sont tenus d'assumer la garde de leurs champs pendant le jour, les nomades regroupant leurs troupeaux le soir.

de défrichage, d'occuper, etc.¹⁴⁷ Cette disposition va complètement bouleverser les pratiques, les gestionnaires traditionnels étant remplacés par des représentants de l'Etat et écartés de certaines décisions pourtant vitales pour la préservation de la nature. Du point de vue de certains participants aux consultations, les mécanismes de gestion traditionnelle des ressources naturelles par le truchement des interdits et de certains de leurs principes contribuaient pour beaucoup à la préservation de la nature. Ainsi, des pratiques traditionnelles vont être réglementées, parfois interdites et réprimées par les agents des eaux et forêts (entres autres les feux de brousse, la coupe des arbres, la chasse, la pêche etc.).

Cependant, sous l'effet conjugué des pratiques d'utilisations néfastes des ressources et des aléas climatiques, les conditions environnementales vont se dégrader. La désertification avançant à grand pas et la détérioration de la fertilité des sols, consécutive aux cycles de sécheresses (voir *section 2.1.1* et *encadré 2.1*) vont pousser les autorités de la 2^e République (1968-1991) à adopter une autre démarche en collaboration avec les organisations internationales et sous régionales. Ainsi la participation des populations à la gestion de ressources dont elles vivent va s'avérer une stratégie à explorer. Les droits coutumiers se verront de nouveau reconnus par le Code domanial et foncier institué par la loi n°86-96/AN-RM du 1^{er} août 1986. La notion de convention est réapparue sur la période 1970-1980. Elle a été fondée sur la nécessité d'une gestion participative des ressources naturelles face à la dégradation de celles-ci. Cette approche a été favorisée par la Stratégie régionale de lutte contre la désertification adoptée par les neuf pays membres du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), avec comme principal axe « l'engagement volontaire et la participation des populations ». Les différents forums et rencontres organisés à cet effet vont servir de cadre pour cette nouvelle approche.¹⁴⁸ Les projets et programmes basés sur l'approche participative dans les domaines de la pêche, de la foresterie et du pastoralisme vont prioritairement obtenir l'attention des bailleurs de fonds. Ainsi, des conventions dites locales ont été élaborées dans les domaines agro- sylvo- pastoraux, au nombre desquelles peuvent être citées: la convention régionale sur la pêche en 5^{ème} région en 1972, et celle élaborée avec l'appui de l'Opération Pêche en 1987 puis en 1990.¹⁴⁹ Des expériences similaires ont été menées dans le cadre du pastoralisme par l'Office pour le Développement de

146 Le conflit entre Sossobé et Salsalbé, par exemple, est toujours d'actualité : voir *Chapitre 4*

147 KASSIBO, *op.cit.*

148 Forum de Ségou au Mali en mai 1989 et Praia au Cap-Vert en 1994

149 KASSIBO, *op.cit.*

l'élevage au Mali (ODEM) en vue de la gestion des parcours pastoraux (les pâturages, les points d'eau, les terres salées, etc.). Cependant, la fonctionnalité des conventions a été confrontée à plusieurs contraintes parmi lesquelles les lourdeurs administratives, l'indifférence des responsables, les rivalités des membres des organes entravant la résolution des problèmes urgents et surtout le retrait des partenaires après la période de financement, posant ainsi la problématique de l'appropriation et de la durabilité des conventions par les différents bénéficiaires.

Avec l'avènement de la démocratie en mars 1991, une autre forme de convention verra le jour. Il s'agit des conventions dites négociées. Elles sont fondées sur une réelle négociation entre les villages et les structures techniques et administratives locales, avec l'intermédiation des ONG et/ou de structures de recherche. Il est important de signaler que les changements politiques ont favorisé les conditions de participation des citoyens. C'est surtout au niveau des expériences initiées et appuyées par les ONG et les projets de gestion des terroirs qu'est née véritablement la notion de convention locale dans sa signification actuelle (négociation des règles de gestion des ressources entre les communautés et les structures techniques).

Il existe des expériences pionnières de conventions négociées sur toute l'étendue du pays, il s'agit entre autres de la redynamisation des Ogoke dans le pays dogon,¹⁵⁰ le secteur de la pêche dans la zone du Delta. Les différentes expériences marquent le point de départ de l'élaboration d'une série de conventions dans la région de Mopti : Convention de gestion des pâturages; convention de gestion de périmètres pastoraux, convention de gestion des ressources naturelles dans la région de Sikasso en 1996. Sur financement de l'Agence Française de Développement (AFD) de nombreuses conventions ont été initiées dans les localités de Molobala, Yanfolilla et Bougouni. Les conventions locales existent ainsi un peu partout sur le territoire national, qu'elles soient connues ou pas, formelles ou non formelles.

Il existe des conventions allant du règlement ponctuel d'un litige et à la définition d'une plate-forme générale en vue du règlement et/ou de la prévention des conflits. Les conventions constituent des instruments légitimes de sauvegarde des investissements communautaires réalisés au profit des groupes organisés.

150 Structure traditionnelle comparable à la Police forestière

Si tout le monde s'accorde à dire que les conventions sont des outils essentiels dans la gestion des ressources au niveau local et dans la prévention et la gestion des conflits y afférant, force est de constater que ces conventions sont souvent confrontées à d'énormes difficultés. Celles-ci ont trait d'une part à la survivance des différents modes de gestion depuis le temps des grands empires jusqu'à l'avènement de la démocratie qui se superposent et d'autre part à la question de leur légitimité et de leur légalité.

La question de la valeur juridique des conventions locales constitue un des thèmes les plus récurrents. Alors que les uns cherchent à trouver dans les textes les fondements juridiques des conventions locales, les autres insistent sur leur caractère illicite¹⁵¹. Et cela dans un contexte où la décentralisation a été choisie comme mode de gouvernance pour rapprocher les centres de décision aux populations. En effet, le processus de décentralisation fait des collectivités territoriales les maîtres d'œuvre du développement économique.¹⁵² Aussi les textes de la décentralisation consacrent les conventions locales comme des outils de référence dans la gestion des ressources naturelles tant dans l'organisation des activités agro- sylvo- pastorales par voie de délibération par les collectivités territoriales que dans les délégations de gestion de service public (respect des droits d'usage et des pratiques traditionnelles). Plus encore, les conventions locales peuvent se muer en règlements de police administrative pris par les collectivités territoriales et, dans ce cas précis, être opposables à tous.

Pourtant, les nouvelles élites politiques locales font face à des défis majeurs: pluralité de référents et des droits sur la terre, accès difficile à la terre, problème de régulation des conflits, avancée de la déforestation, raréfaction de l'eau, problème environnemental, etc. Ces défis contribuent à déséquilibrer les systèmes de production ruraux et expliquent, à bien des égards, les difficultés des élus à remplir leur mission de promotion du développement local et les nombreux conflits entre les usagers de ces ressources. Ceci alors que selon le droit positif actuel, les collectivités locales, de par leurs délibérations, sont les entités chargées de réguler l'utilisation des ressources naturelles dans l'optique de l'intérêt général.

De manière plus large, au Mali, selon les personnes que nous avons rencontrées lors de la recherche, les populations n'ont pas une compréhension commune de ce qu'est la gestion des ressources dont ils ont besoin pour mener leurs activités.

151 DICKO, Abdel Kader (2002), *Les conventions locales dans la gestion des ressources naturelles au Mali. Cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralization.*

152 SIDIBE, H. et J. CIAPPERS (2010), *Comment élaborer et mettre en œuvre un programme communal de Développement Communal*

Selon certaines personnes, les cadres qui ont remplacé les mécanismes de gestions traditionnels n'ont pas eu suffisamment d'ancrage du fait des confusions et des contradictions qui les alimentent. Pour d'autres, les anciennes conventions n'ont pas su s'adapter aux différents changements de contexte. Ainsi, beaucoup s'estiment exclus de la jouissance des ressources.¹⁵⁴

En plus de la question des ressources naturelles, la question de l'accès aux autres opportunités économiques est fortement ressortie des consultations. De la même façon certaines catégories de la population estiment qu'elles sont discriminées par rapport à l'accès aux opportunités à l'emploi ou aux marchés publics.¹⁵⁵

2.3 Impacts perçus sur la cohésion sociopolitique

De façon constante, les Maliens consultés dans le cadre de la présente recherche participative ont le sentiment de ne pas avoir un accès équitable aux ressources naturelles et aux opportunités économiques qui existent dans leur pays. Pour ceux-ci, une régulation défailante de la compétition pour l'accès aux ressources et autres opportunités économiques est la cause principale des pressions intenable qui les prive de la jouissance de ceux-ci. Cette défailance serait imputable d'une part aux pouvoirs publics dont certains représentants sont parties prenantes de la compétition. Dotés de ressources et d'influences plus grandes, ils – avec les autres élites et nouveaux riches – jouissent d'un accès privilégié que les autres catégories de populations, moins aisées, n'ont pas. D'autre part, les règles du jeu étant construites autour de zones d'incertitudes trop importantes, elles sont très peu respectées. Ainsi, en plus de crispier les rapports de voisinage entre communautés et catégories de populations se disputant lesdites ressources et opportunités, cette régulation défailante structure au sein des populations maliennes un profond malaise en lien avec leurs perceptions de la légitimité des institutions de régulation.

2.3.1 Crispation des rapports de cohabitation au niveau local

La compétition autour des ressources naturelles et des opportunités économiques est portée par des stratégies d'appropriation complexes déployées par certaines parties prenantes, notamment les élites. Ces stratégies, qu'elles soient violentes ou relativement pacifiques, visent à favoriser l'appropriation exclusive, au détriment du grand nombre, des ressources disponibles dans les différents terroirs. Leur mise en

154 Focus groupe homogène jeunes, Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

155 Focus groupe homogène jeunes, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

œuvre structure d'importantes frustrations au sein de la population qui, si elles ne sont pas atténuées, peuvent conduire à des situations de violence et de conflits ouverts. Dans ce type de situation, les acteurs que les populations incriminent le plus sont les représentants de l'État. Les représentants étatiques ne sont plus perçus comme juste arbitre dans la compétition pour l'accès aux ressources dans la mesure où ils sont souvent partis en plus de leur fonction ou statut de juge. Cette dé-légitimation de la fonction d'arbitre des représentants de l'État et de tous ces autres acteurs supposés être investis de cette fonction est perceptible aussi bien dans les stratégies d'accaparement que de cogestion conflictuelle des ressources. En effet, dans de nombreuses localités dans lesquelles il existe des ressources valorisables comme les terres de culture ou les minerais (Sikasso, Kayes, Koulikoro principalement), l'intérêt économique du terroir génère des « appétits » dont les populations locales s'estiment toujours victimes. Pour ces dernières, bien souvent, les investissements massifs réalisés pour exploiter ces ressources locales, le plus souvent à partir de capitaux étrangers se font presque toujours contre les intérêts des populations autochtones.

« Les investissements, que ce soit dans le domaine agricole ou dans le domaine minier, ciblent les meilleures terres agricoles, donc là où vivent les populations. Il en résulte des expulsions forcées des populations de leur logement ou des terres qu'ils cultivent ».¹⁵⁶

En outre, la valorisation de ces ressources dont les terroirs villageois sont riches, réduit considérablement le potentiel de terres disponibles pour l'agriculture des populations rurales. Qu'il s'agisse de productions industrielles de l'or, du riz, ou du biocarburant, les moyens et conditions de subsistance des populations dont le terroir sert de champ de mise en œuvre de ces types de politiques sont presque toujours affectés. Selon certains participants aux focus groupes, la production à grande échelle de ces produits sur leurs terres se fait le plus souvent en dépossédant les populations les plus vulnérables de leur principal facteur de production qu'est la terre. Dans la zone Office du Niger par exemple, les populations indiquent que l'accaparement des terres pour la production du riz s'est accompagné d'expulsions manu militari d'exploitants agricoles de leurs terres, causant à terme des problèmes de (re)logement (perte du logement, réinstallation dans des lieux inadaptés, insalubres, dangereux, etc.), d'éclatements de famille, pour les communautés locales :

¹⁵⁶ Focus groupe hétérogène, Niono, Région de Ségou, Janvier 2014

« Ces expulsions violent leurs droits et les engagent dans un rapport de force totalement déséquilibré et constituent à leurs avis une atteinte à la dignité de la personne ».¹⁵⁷

De plus, bien souvent, pour les populations, l'installation des puissances financières porteuses des projets de valorisation à grande échelles des terres disponibles se fait sur la base de négociations dans lesquelles les ruraux sont fortement désavantagés. Les rapports de forces tournent presque toujours à leur désavantage, les pouvoirs publics ne faisant rien pour peser de tout leur poids dans des discussions qui puissent garantir aux populations une contrepartie acceptable. Ceci contribue à détériorer davantage les relations de confiance entre l'État et les populations.

« On nous a pris nos champs contre des miettes, et aujourd'hui, nous sommes plus pauvres qu'avant ».¹⁵⁸

Pour les populations, à l'origine de ces opérations d'envergure, les investissements « sont toujours présentés sous un jour alléchant en termes d'avantages et des bénéfiques pour les populations locales »¹⁵⁹. Mais très vite, ces dernières se rendent compte que « la réalité est loin du compte, une fois les investisseurs installés, ces derniers oublient leurs promesses d'emploi pour les locaux, les promesses de construction d'infrastructures. Pire ils s'adonnent trop souvent à de multiples violations »¹⁶⁰ de leurs droits, non versement des taxes, pollution de leur environnement etc. Du coup, des dynamiques de précarisation s'amorcent, jetant les communautés rurales sur les routes de l'exode.

Dans de nombreux terroirs, les populations voisines les unes des autres peuvent être amenées à exploiter certaines ressources /opportunités de façon conjointe (pâturages, sources d'eau, lieu de pêche, etc.). Très souvent des conventions locales existent pour organiser ce type de rapports aux ressources locales.

« Ces conventions locales qui sont des mécanismes, considérés comme plus opérationnels que les lois officielles existent depuis longtemps et ont pour fondement l'engagement réciproque des populations à respecter les règles convenues. Elles favorisent donc, en principe, la participation de celles-ci à la gestion des ressources ».¹⁶¹

157 Focus groupe hétérogène, Sokolo, Région de Ségou, Janvier 2014

158 Focus groupe hétérogène, Sokolo, Région de Ségou, Janvier 2014

159 Focus groupe homogène jeunes, Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

160 Focus groupe hétérogène, Kenieba, Région de Kayes, Avril 2014

161 DJIRE, Moussa Abdel Kader DICKO (2007), *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*

Le constat fait par les communautés est que, de moins en moins, les conventions sont respectées par les parties. Cette situation donne lieu à de nombreux conflits, souvent meurtriers, qui de façons sporadiques entachent les rapports entre communautés pour l'accès et l'utilisation des ressources : entre éleveurs et cultivateurs, entre sédentaires et nomades, pour l'accès aux points d'eau, aux passages des troupeaux, aux pâturages, aux terres cultivables et aux terres réputées riches en minerais. Les tensions qui naissent de cette compétition s'accroissent très rapidement et se transforment généralement en conflits sanglants. Du point de vue d'un participant au focus,

« Les conventions qui ont du mal à être respectées datent de plus de deux cents ans. Les personnes qui les ont signées ne vivent plus et beaucoup de choses ont changé depuis. Si les conventions posent autant de problèmes, c'est qu'elles ne reflètent plus la réalité, alors il faut avoir le courage de les revoir, sinon les conflits ne finiront jamais ». ¹⁶²

Il n'est pas rare alors que des velléités d'appropriation violente des ressources naissent au sein des communautés. Dans des contextes locaux marqués par un important vide sécuritaire, la tentation est alors grande pour certains groupes et/ou individus de s'armer et, parfois, de s'organiser en milices pour défendre leurs biens. Les populations qui ont participé à ces consultations s'accordent à dire que la violence est très souvent utilisée par certains acteurs pour, soit accéder, soit garder le contrôle de certaines ressources. Il en émerge des conflits armés entre différentes catégories professionnelles, notamment entre agriculteurs et éleveurs (conflits interactifs), ou entre acteurs ayant en partage la même activité et se disputant la même ressource (intra-activité). Les secteurs d'activités les plus impliqués dans ce genre de conflits sont le secteur agricole et le secteur de l'élevage. Les éleveurs et les agriculteurs s'accusent mutuellement d'occuper, pour les uns, les pistes pastorales et de bloquer aux animaux les accès des cours d'eau – « *maintenant les champs ont des pieds et se déplacent* » ¹⁶³ –, et, pour les autres, de piétiner et de faire saccager les cultures par les animaux.

« Les transhumants pensent qu'ils peuvent tout se permettre, ils ne respectent pas le calendrier de transhumance et laissent leurs bêtes saccager nos cultures ». ¹⁶⁴

162 Focus groupe hétérogène, Niolo, Région de Kayes, Avril 2014

163 Focus groupe hétérogène, Niolo, Région de Ségou, Janvier 2014

164 Focus groupe hétérogène, Ambidebi, Région de Kayes, Mars 2014

Bien que s'accordant sur l'existence des schémas d'aménagement et des conventions, les uns rejettent sur les autres la responsabilité de leur violation. Dans cet environnement d'accusation réciproque, l'État et les institutions traditionnelles sont largement au centre des récriminations communautaires pour défaut de réactivité ou parfois de suspicion de parti-pris. Les uns et les autres pensent que les représentants des institutions aussi bien étatiques que traditionnelles sont incapables de faire respecter les conventions dont elles sont garant de l'application. Ainsi, pour les populations, face à l'inaction des institutions et pouvoirs publics « *la force devient le seul moyen de faire respecter ses droits* »¹⁶⁵ et cela passerait par le recours à l'achat des armes et des coupe-coupe. Selon certains agriculteurs consultés, « *tous les éleveurs maures et peulhs sont armés, ils nous menaçaient avec leurs armes, alors nous aussi, nous avons cherché des armes* »¹⁶⁶.

2.3.2. Délitement de la confiance dans les Institutions

Comme on l'aura vu, de manière indissociable à la problématique de la compétition autour des ressources et opportunités économiques se trouve la question de la capacité des institutions et moyens d'arbitrage à assumer leur fonction régulatrice. En général, les populations qui ont été consultées lors de cette recherche participative ne perçoivent pas la compétition en elle-même comme le fond du problème; elles la trouvent normale surtout quand il s'agit de ressources. A l'inverse, elles trouvent anormale la défaillance et les dysfonctionnements dont font preuve les institutions qui sont en charge de la régulation de cette compétition et les mécanismes en place pour résoudre les conflits qui surgissent entre les acteurs.

Les franges de populations les plus acerbes dans leur critique des institutions sont les aînés sociaux. Pour ces derniers en effet, la nostalgie du passé construite autour d'imaginaires d'États forts et idéaux conduit à ne regarder les institutions contemporaines que sous l'angle de leur faiblesse supposée. Du point de vue de nombre d'aînés sociaux, les institutions chargées de réguler l'accès aux ressources disputées et leur exploitation sont inefficaces et ne servent qu'à privilégier une minorité au détriment de la majorité. Et cela, qu'elles soient d'essence traditionnelle, ou étatique.¹⁶⁷

165 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

166 Focus groupe hétérogène, Ambidebi, Région de Kayes, Mars 2014

167 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Koulikoro, Avril 2014

D'après les communautés, les institutions et les acteurs supposés assurer la régulation n'assument pas leurs fonctions régulatrices, car elles sont partiales. De façon presque unanime, les participants s'accordent à dire que les institutions ne sont pas les seules en cause dans leur défaillance car même les populations plaignantes font partie du problème en participant à la corruption. Même si les populations se cachent derrière leur situation économique précaire et leurs méconnaissances des lois et textes pour justifier leur participation à la corruption, elles sont conscientes qu'un climat de concurrence mieux régulé profiterait à tous et permettrait d'éviter la plupart des conflits pour l'accès aux ressources. Pour une bonne majorité de participants aux consultations, les populations qui élaborent des stratégies pour ne pas respecter leurs engagements contractuels lorsqu'il s'agit d'organiser, entre plusieurs parties prenantes, l'exploitation des ressources disponibles le font car elles n'ont pas confiance dans le système en place. De leur point de vue, l'État, les collectivités locales et les pouvoirs traditionnels ne font pas preuve de transparence non plus et ne respectent pas eux-mêmes leurs engagements vis-à-vis des populations. Cette conviction, largement partagée au demeurant, dénote la profondeur de la crise de confiance installée entre les populations et les gouvernants.

« Les autorités traditionnelles qui, jadis, étaient au centre de l'organisation de la vie au sein de la société sont aujourd'hui handicapées par un manque de légitimité, parfois d'une instrumentalisation de la part des « politiciens », parfois de l'État et même parfois de la part de certaines personnes au sein des populations elles-mêmes ». ¹⁶⁸ (voir *Chapitre 1*).

Si certaines populations disent « avoir du mal à comprendre comment, en si peu de temps, leurs institutions traditionnelles qui ont toujours assuré une juste et équitable distribution des ressources et convenablement géré les conflits, se trouvent à ce point inefficaces et impuissantes » ¹⁶⁹, d'autres participants aux consultations pensent que c'est la « nouvelle mode de gouvernance dite démocratique » ¹⁷⁰ qui est en cause pour avoir totalement affaibli les pouvoirs traditionnels ¹⁷¹. Les populations pensent que « l'État a tué les institutions traditionnelles » ¹⁷² en les dépouillant de tous leurs moyens de coercition et selon eux « l'avis du chef de village ne compte plus dans les

168 Focus groupe hétérogène, Keniéba, Région de Kayes, Avril 2014

169 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mai 2014

170 Focus groupe hétérogène, Zégoua, Région de Sikasso, Mars 2014

171 MAGASSA, Hamidou et Doulaye KONATE (2011), *Cartographie des pouvoirs et de leur légitimité au Mali, Commissariat au Développement Institutionnel*

172 Focus groupe hétérogène, Bafoulabe, Région de Kayes, Avril 2014

prises de décisions concernant les affaires des populations »¹⁷³. Du point de vue des populations, les autorités traditionnelles ne seraient consultées que pour « remplir les formalités ou pour faire calmer les situations dramatiques qui échappent au contrôle de l'Administration et des élus »¹⁷⁴.

Il convient de noter cependant que les populations maliennes, dans une large majorité, ont tendance à se faire une représentation exagérément idyllique du passé glorieux des autorités traditionnelles. Cette représentation du passé où « *les autorités traditionnelles arrivaient à tout régler* »¹⁷⁵ est à prendre avec prudence car, dans ces contextes anciens, les points de vue des aînés sociaux étaient le plus souvent astucieusement imposés et les histoires sont souvent jonchées de récits d'injustice. Cependant, cette vision des choses traduit clairement un écartèlement des populations qui ne « *savent plus où mettre la tête face à cette nouvelle situation* »¹⁷⁶ et qui « *ont peur pour l'avenir* »¹⁷⁷. Car, de toute évidence, dans la compétition pour l'accès aux ressources, les populations sont confrontées à une diversité d'acteurs plus favorisés et à une pluralité de normes de régulation. Aujourd'hui au Mali, cohabitent et se chevauchent en effet plusieurs règles et normes d'accès aux ressources. D'un côté, l'on a celles établies par l'État à travers les textes législatifs et réglementaires. Elles sont considérées souvent par certains comme ne « *prenant pas suffisamment en compte leurs intérêts* »¹⁷⁸ et de l'autre, celles établies par les traditions, sous forme de conventions orales, ancrées dans les pratiques et plus communes pour les populations. De l'avis des populations, il existe un manque de cohésion entre ces différentes normes qui « *se contredisent très souvent* »¹⁷⁹. Certains représentants de l'État rencontrés lors des consultations réfutent ces propos en affirmant que les populations locales sont toujours associées à toutes les initiatives de l'État,¹⁸⁰ surtout lorsqu'il s'agit d'exploitation des ressources locales et que les intérêts de celles-ci sont pris en compte dans les cahiers des charges. Les populations quant à elles disent ignorer tout du contenu des textes et de ce fameux cahier des charges. En l'absence de règles et de normes cohérentes, adaptées et acceptées par tous et du fait que les acteurs sont conscients qu'aucune autorité, qu'elle soit traditionnelle

173 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes Mai 2014

174 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mai 2014

175 Focus groupe hétérogène, Zegoua, Région de Sikasso, Mars 2014

176 Focus groupe hétérogène, Koutiala, Région de Sikasso, Avril 2014

177 Focus groupe homogène jeunes, Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

178 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mai 2014

179 Focus groupe hétérogène, Zégoua, Région de Sikasso, Avril 2014

ou étatique, ne fait l'unanimité dans leurs jugements, l'exploitation des failles et des divers chevauchements et contradictions est une activité à laquelle se livrent biens des protagonistes.

Les consultations des populations ont révélé qu'une grande majorité des agents de l'État, sensés assurer un arbitrage neutre et impartial, sont perçus comme corrompus. Selon les populations, au lieu d'être des bons arbitres, les agents de l'État se laissent ainsi corrompre par une des parties engagées dans la compétition, lorsqu'ils ne descendent pas directement eux-mêmes dans l'arène pour disputer l'accès aux ressources avec les populations. Or, en l'espèce, leur situation privilégiée leur offre des opportunités d'accès plus importantes. Ainsi, du point de vue des populations, les ressources sont aux mains d'une minorité au détriment de la majorité. Ces mêmes personnes sont présentes partout, établissent des règles du jeu qui leurs sont favorables et qui leurs permettent d'étendre leur influence et d'exercer un contrôle toujours plus grand sur les nouvelles opportunités qui pointent. Pour les populations en effet, une catégorie d'acteurs, parfois des élites ou des notabilités, travaillent à se constituer un capital politique en cumulant diverses fonctions. Ils sont « *à la fois chef de village, maire de la commune, opérateur économique, président de plusieurs comités de gestion communautaires* »¹⁸¹.

Ces positions privilégiées leur permettent par la suite de composer ou consolider leur capital économique en accédant plus facilement aux ressources du milieu par accumulation. Ce capital économique est réinvesti pour se créer une légitimité au forceps. Ce capital symbolique est par la suite réinvesti dans le champ politique pour l'obtention de plus de positions à travers les postes politiques et les nominations dans l'administration qui servent à se garantir plus et mieux de marchés publics. Cette situation, dans laquelle les uns se sentent frustrés et lésés par les autres, affecte profondément la cohésion sociale et donne lieu à des manifestations de contestation pouvant déboucher sur des conflits violents. Certains acteurs qui, dans cette dynamique, n'ont pas pu se garantir un accès minimum aux ressources et aux opportunités, développent le sentiment qu'ils sont injustement dépossédés de leurs moyens de subsistance. Ce sentiment s'exacerbe lors des grands aménagements, des grandes réformes qui ne les prennent pas suffisamment, ou pas du tout, en compte. Selon les populations, elles n'arrivent pas à supporter que :

180 Focus groupe hétérogène, Ségou, Région de Ségou, Septembre 2014

181 Focus groupe hétérogène, Sofara, Région de Mopti, Février 2014

« pendant qu'une partie de plus en plus importante de la population bascule dans la misère et dans la pauvreté, l'accumulation de richesses entre les mains d'une toute petite minorité s'accroît de manière révoltante ». ¹⁸²

De l'analyse de ces différents éléments susmentionnés, il ressort qu'il y a de toute évidence un malaise au sein de la société, lequel est porteur de risques pouvant affecter durablement la cohésion sociale si les défis les plus importants ne sont pas rapidement identifiés et adressés. Au nombre de ces défis, celui de la mise en place des mécanismes de gestion des ressources et des opportunités qui soient transparents, participatifs et égalitaires pour tous pourrait se trouver parmi les plus urgents.

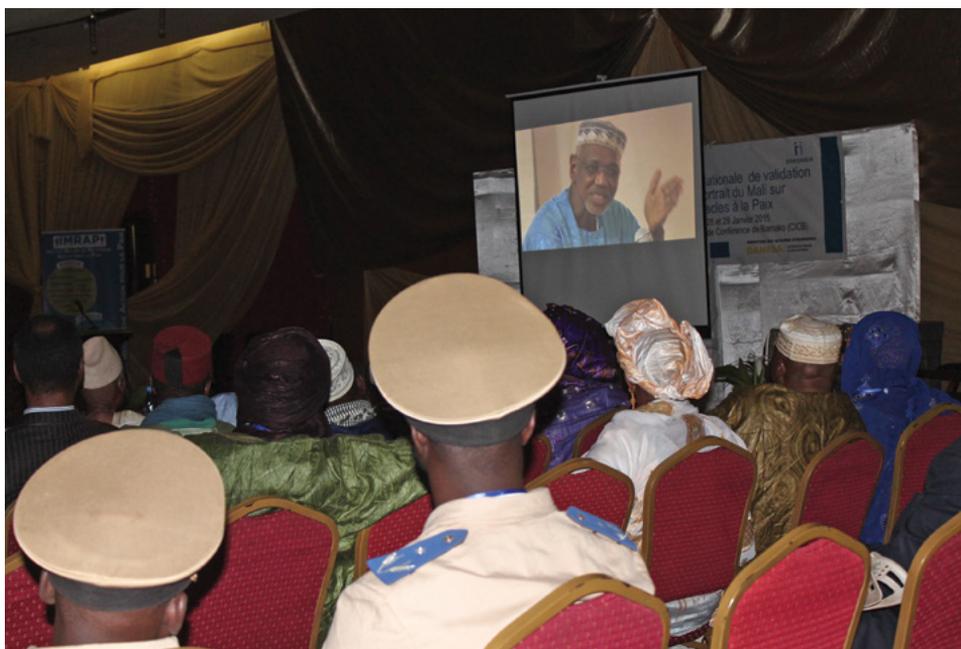
182 Focus groupe hétérogène, Bamako Rive Droite, District de Bamako, Juin 2014

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix



L'utilisation de l'outil audiovisuel permet de créer des ponts et de stimuler une compréhension mutuelle entre des groupes sociaux qui, du fait des distances géographiques, culturelles, ethniques, générationnelles, voir psychologiques, n'entreraient normalement pas en dialogue. Ci-dessus, un focus groupe hétérogène dans la ville de Sikasso est capté sur caméra, mars 2014. Ci-dessous, les participants à la Conférence Nationale assistent à la projection du film documentaire sur l'Autoportrait du Mali sur les obstacles à la paix, Bamako, janvier 2015. (crédits photo IMRAP)



IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix



L'équipe a consulté les Maliens dans toutes les régions du Mali et dans les camps de réfugiés dans les pays voisins. Ci-dessus, vue du camp de M'berra et Mauritanie. Ci-dessous, des jeunes du camp retournent à leurs occupations après plusieurs heures de dialogue, septembre 2014. (crédits photos IMRAP)





Les consultations au niveau des cercles ont été suivies de restitutions au niveau régional afin de valider et approfondir les premiers éléments d'analyses émergeant du dialogue, puis d'une Conférence Nationale de validation (voir Méthodologie). Ci-dessus, des groupes de travail lors de la Restitution régionale de Kayes, septembre 2014. Ci-dessous, au cours d'une séance plénière de la Conférence Nationale, un sous-préfet aide un jeune de Gao lors de son intervention en lui tenant le micro, janvier 2015. (crédits photos IMRAP)



IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix



Ci-dessus, les participants lors de la clôture de la Conférence Nationale, tenue du 27 au 29 janvier 2015 au Centre International de Conférence de Bamako (CICB). Ci-dessous, l'équipe de l'Institut Malien de Recherche Action pour la Paix (IMRAP)

(crédits photos IMRAP)



CHAPITRE 2 Régulation de la compétition autour des ressources et opportunités socioéconomiques

Il existe au Mali une forte compétition autour des ressources et opportunités économiques, qui continue de croître du fait, entre autres, de la démographie galopante et des changements climatiques, et qui, aux yeux des populations, ne fait pas l'objet d'un arbitrage équitable. De ce fait, l'accès aux moyens de subsistance n'est pas garanti pour tous, générant des tensions de cohabitation au niveau local entre et au sein des communautés, de même qu'entre les populations et les institutions de régulation. Quel aspect adresser en priorité pour assurer une régulation plus équitable et acceptée par toute la population ?

- **Pression sur les ressources**

Comment gérer et anticiper les impondérables affectant la disponibilité de la ressource? Comment atténuer localement l'impact des changements climatiques ? Comment protéger les ressources ? Comment amener les populations à un changement de comportement ?

- **Règles du jeu et accès inéquitable aux ressources et opportunités économiques**

Comment assurer un accès équitable aux différentes ressources et opportunités économiques à toutes les catégories de la population – et notamment aux jeunes et aux plus démunies et vulnérables, y compris les femmes? Comment assurer une meilleure cohérence, compréhension et le respect des lois, conventions et réglementations régissant l'accès aux ressources et opportunités économiques, de même qu'entre les différentes institutions en assurant l'application ? Comment concilier l'économique le social et l'environnement ?

- **Limitations d'accès à l'emploi pour les jeunes**

Quels types de formations assurer aux jeunes en vue d'assurer leur employabilité ? Comment assurer des processus de recrutement équitables dans la fonction publique, l'armée et le secteur privé ? Comment renforcer les mécanismes et structures déjà en place pour répondre aux besoins des jeunes ?

- **Capacités et légitimité des institutions responsables de l'arbitrage**

Comment générer plus et mieux de confiance envers les institutions de régulation, les renforcer et les rendre plus légitimes ? Comment assurer la cohabitation et la cohérence entre les institutions formelles et traditionnelles ?

CHAPITRE 3

Gouvernance de l'accès aux services publics

En plus de la question de l'équité dans l'accès aux ressources et opportunités économiques, celle de la pauvre qualité de la prestation des biens et services publics, notamment en matière de justice, d'éducation, de santé ou de sécurité, a été grandement évoquée comme l'un des obstacles à la paix au Mali. En effet, les défaillances structurelles liées à la provision de services de santé, d'éducation, de sécurité et de justice, accessibles à tous et de qualité acceptable partout au Mali structurent chez les populations de profonds sentiments d'inégalité, notamment entre régions du Nord et du Sud, entre régions et la capitale Bamako. En effet, chacune des zones estime que l'autre est davantage privilégiée en ce qui concerne le financement du développement par l'État et les partenaires techniques et financiers (PTF), l'implantation des infrastructures et, de façon plus globale, la consolidation de la présence de l'État. De façon constante, les contradictions et l'incomplétude du processus de décentralisation se situent au cœur des récriminations formulées par les populations. Cette décentralisation, dite incomplète et contradictoire, se caractérise principalement par le transfert insuffisant des compétences et des ressources. Le conflit de compétences, lié à la création de nouveaux lieux de pouvoirs, entraîne une cohabitation difficile entre un pouvoir nommé et un pouvoir élu dans des conditions de légitimité et de légalité souvent remises en question. Enfin, les Maliens consultés ont insisté sur la faible lisibilité sur les modalités de découpage du territoire et le déficit dans l'internalisation du processus par les parties prenantes. Cette situation se superpose à un sentiment de faillite de l'autorité, la faiblesse structurelle de l'État, le poids de certaines pesanteurs socioculturelles (les relations sociales), la négligence et le laisser-aller de certains agents de l'État, l'imperfection des politiques d'aide humanitaire portées par les ONG internationales, et l'incivisme des populations.

3.1 Déséquilibres structurels et défaillances dans l'offre de services publics

Dans les différents secteurs (éducation, santé, sécurité, justice, etc.), l'offre de services publics reste fortement inégale et déficitaire au Mali, en dépit des efforts consentis

par les pouvoirs publics.¹⁸³ Ces déficits structurels sont tout à la fois qualitatifs et quantitatifs, avec des déséquilibres importants entre zones urbaines et zones rurales, ainsi qu'entre la capitale Bamako et le reste du pays.

3.1.1 En matière d'éducation

Bâti sur les vestiges du programme colonial d'instruction destiné à aider une frange de la population locale dans l'administration du territoire, le système éducatif au Mali a connu divers changements depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960. Bien qu'énoncé comme priorité nationale par les autorités maliennes d'alors, sur le long terme, ce système n'a pas bénéficié de toute l'attention et des investissements nécessaires à sa structuration. En effet, alors qu'en 1962 une loi fut adoptée pour structurer le système éducatif au Mali et, plus précisément, mobiliser des ressources pour édifier et équiper des écoles, recruter des ressources humaines, le changement de régime en 1968 a considérablement modifié la donne. L'arrivée au pouvoir d'un militaire, suite à un coup d'Etat, a inscrit le développement du système éducatif malien sur la pente descendante.

Sous l'effet conjugué de restrictions budgétaires imposées par les principaux bailleurs du pays, les Institutions de Brettons Woods, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale, et d'une volonté quasi systématique de briser les mouvements d'enseignants et d'étudiants, la fonction enseignante fut considérablement dévaluée, notamment en termes de rétribution salariale. Toutes velléités contestataires syndicales furent fortement réprimées pendant que les budgets alloués au secteur furent considérablement réduits. Les effets de cette situation se firent vite sentir : l'école malienne entra dans un cycle de crises qui affecta considérablement son fonctionnement. Alors que dans sa première décennie d'indépendance le Mali avait réussi à scolariser un tiers de ses garçons et 20% de ses filles, multipliant par trois le nombre de sa population scolaire au moment de l'indépendance, le taux de fréquentation scolaire diminua considérablement. Le taux de scolarisation passa de 29 à 22 % à l'orée de la décennie 1990¹⁸⁴.

Lorsqu'Alpha Oumar Konaré accède au pouvoir en 1992 suite à la transition démocratique, diverses initiatives sont prises pour tenter d'inverser la tendance négative : l'enseignement privé est reconnu et intégré au système éducatif, les écoles

183 HØYER, Katrine (2013), Crisis in Mali, A Peacebuilding Approach, Malivaleurs/International Alert

184 Ministère de l'Education : CPS (2012).

communautaires sont instaurées et divers programmes et innovations pédagogiques sont expérimentés. Ces interventions contribuèrent à relever le taux de fréquentation scolaire, mais la revalorisation de la carte scolaire demeure néanmoins un défi important pour le pays. Ainsi, l'on note qu'au Mali, comme dans d'autres pays pauvres, plus d'un million d'enfants ne sont pas scolarisés, leur accès à l'école étant fortement conditionné par leur milieu de résidence. D'importants déséquilibres existent entre enfants ruraux et enfants des villes : ceux issus de villages sont souvent contraints de marcher plusieurs kilomètres avant d'atteindre l'école fondamentale la plus proche. De plus, ces écoles de villages sont parfois faiblement dotées en enseignants qualifiés, ou servent de poste d'affectation pour débutants.

« Autrefois les enfants qui venaient des zones rurales étaient toujours parmi les premiers de la classe, mais aujourd'hui, on envoie les enseignants, en disant "comme toi tu n'as pas un bon niveau, vas commencer en brousse et après tu viendras en ville", comme si les enfants des ruraux n'étaient pas des enfants maliens comme ceux des villes ». ¹⁸⁶

Dans ces conditions, la qualité de l'enseignement n'a pas cessé de se déprécier, et ce pour diverses raisons : faibles motivations et niveau de rémunération/qualification des formateurs, expérimentation tous azimuts d'innovations pédagogiques parfois peu contextualisées, environnement pédagogique difficile. Du point de vue de certains Maliens, « *notre pays est devenu un terrain d'expérimentation pour les pays riches qui conditionnent souvent leurs appuis à l'introduction de nouveaux systèmes scolaires* ». ¹⁸⁷ A ce jour au Mali, l'on dénombre à peine un enseignant pour 53 élèves dans l'enseignement fondamental. Alors que le pays a plus que doublé son taux de scolarisation au primaire entre 1999 et 2011, le rapport enseignant/élèves a diminué. ¹⁸⁸ Le pays a besoin de 40 000 enseignants supplémentaires à l'horizon 2015. Des efforts ont été entrepris mais au détriment de la qualité : 4 enseignants sur 10 n'ont pas terminé le collège et près de 6 sur 10 ne possèdent aucune qualification. ¹⁸⁹

185 UNESCO (2014), *Rapport Mondial de suivi sur l'Éducation Pour Tous*, 11ème Edition

186 Focus groupe homogène jeunes enseignants, Kati, Région de Koulikouro, Avril 2014

187 Restitution régionale, Région de Kayes, Septembre 2014.

188 UNESCO (2014), *op.cit.*

189 Ministère de l'Éducation : CPS (2012)

190 Focus groupe hétérogène, Bougouni, Région de Sikasso, mars 2014.

« L'éducation c'est d'abord les ressources humaines, si les formateurs ne sont pas bien formés comment les apprenants peuvent mieux comprendre ? Comment voulez-vous que quelqu'un qui n'est pas bien formé, forme un enfant ? Il y a eu trop d'essais par rapport au système éducatif depuis 1960 à nos jours, il y a eu une centaine de méthodes pédagogiques. Notre système éducatif n'est pas imprégné de nos valeurs sociales. Les grands intellectuels maliens sont responsables de cette situation, les concepteurs de programmes sont mieux rémunérés que les enseignants à la base qui ont la lourde responsabilité d'éduquer, ce qui favorise la démotivation du corps enseignant ». ¹⁹⁰

En plus des différents problèmes évoqués plus haut, les populations expriment des récriminations sur les comportements adoptés par certains membres du corps enseignant, tel que décrits ci-dessous par un participant de la région de Koulikoro :

« L'école est aujourd'hui un lieu de honte à cause de l'attitude de certains enseignants, ils sont prêts à tout pour l'argent. En plus de cela, ils font, la cour aux élèves et leur octroient des notes qu'on appelle aujourd'hui sexuellement transmissibles. Les filles ayant compris cela, ne font que les provoquer ». ¹⁹¹

Mais pour un ancien haut cadre du système d'éducation,

« les mauvais enseignants ont tout le temps existé. Mais qu'est-ce qu'il faut faire ? Il ne faut pas rêver d'avoir tout le temps des enseignants qui aiment l'enseignement. Une fois qu'ils ont fait les contrats, l'Etat devait faire un suivi. C'est ça qui manque. Les gens sont recrutés, [et] une fois qu'ils sont recrutés ils font ce qu'ils veulent. La plaie dans l'éducation aujourd'hui c'est l'inspection ». ¹⁹²

En plus de toutes ces défaillances structurelles, bon nombre de Maliens consultés pensent que certaines dispositions et réalités actuelles propres à l'environnement pédagogique tel l'interdiction du châtiment corporel et le relâchement dans la discipline imposée aux élèves, concourent à affecter l'autorité du maître et par extension, l'offre de l'éducation, dépréciant ainsi davantage la qualité de l'enseignement dans le pays.

191 Restitution Régionale, Sikasso, Région de Sikasso, Septembre 2014

192 Entretien individuel, ancien Directeur national de l'Éducation, Bamako, Février 2015

Aujourd'hui, l'école au Mali semble plus perçue comme un lieu d'instruction à minima que comme un site d'éducation.

« L'école là même ! C'est moi qui sais comment c'est maintenant, il y a l'instruction mais il n'y a pas d'éducation. Oui ! Donc même si on change le nom du ministère en charge pour le transformer en ministère de l'instruction cela nous plaira. Qu'on enlève l'éducation de là-dedans. Oui ! Qu'on enlève l'éducation de là-dedans parce que les règlements qui régissent l'éducation aujourd'hui ne permettent pas de corriger l'enfant, il s'agit du règlement intérieur des écoles qui ne permet pas de frapper un enfant. Tu ne peux ni l'insulter, ni même le punir. Dans le temps, l'enfant était éduqué à la maison et à l'école. Quand tu regardes les élèves des écoles coraniques, ils n'osent pas venir en cours sans être capable de réciter la leçon du jour par crainte d'être sévèrement puni par le maître alors que pour nos élèves, les leçons s'accumulent, à la leçon du jour s'ajoutent celles de demain et d'après-demain, ils ne s'en préoccupent pas et l'enseignant ne peut pas les punir pour cela ». ¹⁹³

Reconnaissant les besoins à combler quant aux ressources humaines, le gouvernement a mis en place un programme de formation accéléré de 90 jours, appelé la Stratégie alternative de recrutement de personnel enseignant (SARPE), qui vise à palier rapidement le manque d'effectif enseignant et à responsabiliser les enseignants pour la tenue des classes.

Pour un conseiller pédagogique de la région de Kayes, le problème fondamental de l'école publique se trouve plutôt dans le manque de stabilité et de continuité dans le contenu des programmes et les techniques pédagogiques changeantes :

« Cela parce que les bailleurs de fonds sont là et nous dictent des systèmes à tester. On se lève un beau jour et on nous dit, « laissez ce système-là et prenez ce système-ci ». On prend des millions avec les bailleurs et on les injecte dans les grosses voitures. Il ne faut pas parler uniquement des médersas. Ce qui a tué l'école est "la Nouvelle Ecole Fondamentale", c'est un mensonge, ne nous voilons pas la face. Tant qu'on n'aura pas un système éducatif stable, ça n'ira pas. [...] On a vendu l'avenir de nos enfants pour des enveloppes ! ». ¹⁹⁴

193 Focus groupe hétérogène, Nara, Région de Koulikoro, Avril 2014

194 Restitution régionale, Région de Kayes, Septembre 2014

Un point de vue partiellement partagé par un ancien Directeur national de l'éducation, qui nuance cependant :

« La réalité est que l'Etat malien n'a pas les moyens pour prendre en charge l'éducation. Il est obligé de faire appel à des pays qui veulent bien l'aider. Ces pays ont leur vision de l'éducation, ils ont leur perception de l'éducation, ils ont leur politique de l'éducation. Moi j'estime que les cadres du pays ne défendent pas bien suffisamment les intérêts de leur pays. Parce qu'il s'agit de négocier ». ¹⁹⁵

Loin d'être exclusif au système éducatif, ce sombre constat concerne aussi le système de santé.

3.1.2 En matière sanitaire

Signataire de la quasi-totalité des conventions internationales¹⁹⁶ en matière de promotion d'un meilleur accès des populations à des soins de santé de qualité, le Mali a de toute évidence réalisé des progrès en la matière. Il en est ainsi de l'élargissement de la couverture vaccinale, la prise en charge gratuite de la césarienne en 2005, la mise en place de l'Assurance Maladie Obligatoire (AMO), etc.

Cependant, la prestation des services de santé reste fortement inégale. Avec un taux de natalité de 6,16% contre un taux de mortalité de 13,22%,¹⁹⁷ et une mortalité infantile de l'ordre de 128 pour 1000 naissances,¹⁹⁸ l'accès aux services sanitaires reste l'une des préoccupations majeures des populations au Mali. Malgré les efforts considérables déployés par l'Etat et ses partenaires techniques et financiers, les ONG ainsi que le secteur privé, d'importantes disparités subsistent entre régions en termes d'infrastructures, d'équipements et de personnels à disposition. En effet, la carte sanitaire du Mali actualisée en 2011 établit que sur les 1 235 structures publiques existantes sur l'ensemble du territoire national, 216 établissements de santé, soit 17,5%, sont implantés dans la région de Sikasso et 206 (16,7%) dans la région de Kayes. Les régions les moins couvertes en infrastructures sanitaires publiques sont

195 Entretien individuel, ancien Directeur national de l'Éducation, Bamako, Février 2015

196 La Convention relative aux Droits de l'Enfant, ratifiée en 1992, la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant adoptée en juillet 1990, La Charte Africaine des Droits de l'Homme, ratifiée le 21 Décembre 1981, La Convention relative aux Droits des Personnes Handicapées, entre-autres

197 Ministère de la Santé : CPS (2013)

198 Chiffres de 2012 : PNUD (2014), Rapport sur le développement humain 2014

celles de Bamako (6,6%), Gao (5,7%) et Kidal (1,2%). Les 1 090 structures privées en activité au Mali sont pour leur part majoritairement implantées dans les régions de Bamako (49,4%), Koulikoro (16,8%), Sikasso (10,2%) et Kayes (9%). La région de Kidal ne compte qu'une seule officine privée pendant que Bamako compte plus de la moitié des cliniques du pays, soit 68 sur 104.¹⁹⁹

En plus de ce déséquilibre dans la répartition spatiale, il est à noter que ces structures, indifféremment de leur ordre dans la pyramide des soins au Mali, à quelques exceptions notables, ont des plateaux techniques (« kits »), fortement vétustes. On note par ailleurs que sur l'ensemble de ces plateaux techniques 62% se trouvent à Bamako. Pour un outillage comme l'électrocardiogramme, 61% des dotations sont concentrées à Bamako, 10 % de cet appareillage n'étant pas fonctionnel, et Kidal n'en disposant tout simplement pas.²⁰⁰

Pour nombre de Maliens, en plus de la faiblesse du taux de couverture sanitaire et du niveau d'équipement des centres de santé restreignant leur accès aux soins, le professionnalisme de certains agents de santé est souvent remis en cause. Ces derniers représentent, à côté des forces de défense et de sécurité et du secteur judiciaire, l'un des corps de métiers les plus décriés ; certains de leurs agissements dans les structures sanitaires frustrant les populations. Aussi, leur déficit d'éthique dans l'exercice de leur métier, notamment en matière de gestion des Centres de Santé Communautaire (CSCOM), est présenté comme l'une des sources de la défaillance du système sanitaire. Dans ces conditions, de nombreux centres de santé publique sont fortement abandonnés par une partie des populations du fait de l'absence supposée d'agents de santé qualifiés et des frais excessifs des soins de santé. Aussi pour nombre de Maliens, le recours massif à la pratique de l'automédication (consommation abusive de médicaments traditionnels, référence aux « pharmacies par terre »)²⁰¹ trouverait son explication dans cet état de fait.

« Nous n'avons pas assez d'agents de santé qualifiés ici. Le peu qui est là pense que l'hôpital est pour eux. Ils nous vendent des médicaments comme ils veulent c'est pourquoi les gens font l'automédication soit avec les médicaments traditionnels ou avec la pharmacie par terre ».²⁰²

199 Ministère de la Santé : CPS (2013)

200 Ministère de l'Éducation : CPS (2012)

201 Vendeurs non professionnels de médicaments, le plus souvent ambulants ou exposant leurs médicaments sur des étalages et souvent à même le sol.

202 Focus groupe hétérogène, Kolokani, Région de Koulikoro, Avril 2014

3.1.3 En matière de sécurité

S'il y a un secteur du service public dont les déficits structurels ont le plus été mis en évidence avec la crise de 2012 au Mali, c'est bien celui de la sécurité. En effet, les forces de sécurité publiques maliennes ont été dans l'incapacité de contenir les avancées des différents mouvements et groupes armés dans le Nord du pays. Cette situation a généré une succession d'événements (coup d'Etat militaire de mars 2012 suivi de la transition et des élections présidentielles et législatives en 2013) qui a conduit à la reconfiguration du paysage sociopolitique national. Toutes choses qui, pour l'ancien ministre Zeïni Moulaye, seraient révélatrices de graves « *faiblesses institutionnelles structurelles, des carences parfois criardes, des déficits de capacités physiques, humaines, matérielles, financières ainsi qu'un défaut de professionnalisme, d'éthique et de déontologie* » dans le système de défense et de sécurité malien.²⁰³ Avec une superficie de 1 241 000 km², le Mali est un pays-continent partageant avec sept autres pays voisins quelques 7 243 km de frontières. Cette immensité du territoire pose aux pouvoirs publics des défis importants en termes de sécurisation des biens et des personnes.²⁰⁴ Sur de nombreux pans du territoire national, la présence des forces de sécurité est très irrégulière, avec un ratio d'à peine cinq militaires pour 10 000 personnes et un policier pour 2 204 habitants.²⁰⁵

Plus l'on s'éloigne de la capitale vers le Nord du pays, plus ces ratios baissent considérablement, l'immense territoire désertique échappant dans certaines zones à tout contrôle étatique.

« Nous ne sommes pas en sécurité dans ce pays, nous, les personnes, et nos troupeaux. Ça c'est la faute à qui ? C'est l'Etat. Nous ne sommes pas protégés par l'Etat, l'Etat ne nous protège pas. Il n'y a pas longtemps de nombreux moutons, de nombreux bœufs ont été volés ici. C'est grâce à notre association de jeunesse que nous avons pu mettre fin à cela si non l'Etat ne fait rien. Tu comprends, ils ont pris nos moutons dans nos enclos, les bœufs la même chose jusque dans nos maisons... même demain certains ne sont pas retrouvés ». ²⁰⁶

203 Moulaye, Zeïni (2013), Quelle architecture de sécurité pour le Mali ?, communication à la conférence sur « Quelle nouvelle architecture de sécurité pour le Mali ? », Fondation Friedrich Ebert

204 Pour une analyse approfondies sur la problématique sécuritaire dans les zones frontalières, voir : Danish Demining Group (DDG) (2014), *Évaluation des risques sécuritaires aux frontières – région du Liptako-Gourma : Mali, Burkina et Niger*

205 DGPN/MSIPC_2012/CPS-ATFPSI, Statistique (2012)

206 Focus groupe hétérogène, Bourem, Région de Gao, Juin 2014

Comme l'ont expliqué de nombreux participants consultés originaires de ces zones, un profond sentiment d'isolement et une tentation forte à se rapprocher et à s'identifier plus facilement aux communautés des pays voisins se développent, du fait notamment que dans de nombreuses localités de cette partie du pays, les symboles de l'Etat (édifices publics, emblèmes de l'Etat comme les postes de contrôle, le drapeau national, etc.) ne sont pas visibles.

« Plus on s'éloigne des localités habitées, plus on constate également la rareté des forces de sécurités du Mali. On ne sent pas vraiment la présence d'un Etat dans nos frontières; alors que le premier hameau de culture du pays voisin s'identifie à travers la présence d'un autre drapeau. Cet état de fait ne fait qu'accroître le trafic d'armes et de drogue dans notre pays ». ²⁰⁷

Ainsi, pour les populations, une des conséquences de ce vide sécuritaire serait le développement dans des proportions inquiétantes d'activités illicites et criminelles comme le banditisme, le vol de bétails, le commerce de produits de contrebande, le trafic de drogue et d'armes, etc.

« Aujourd'hui, il est très facile de s'acheter des armes à feu. On les vend partout et à tous les prix. Celui qui a de l'argent peut même s'acheter un char maintenant ». ²⁰⁸

Pour les populations, même quand les forces de sécurité sont présentes sur le terrain, elles n'ont pas toujours l'équipement ou le niveau d'engagement nécessaire pour aller au-devant de cette insécurité.

« Comment voulez-vous que l'armée malienne sous-équipée, sous-alimentée, avec un moral bas jusqu'au talon puisse affronter des adversaires suréquipés et surmotivés ? Je ne vois pas de comparaison possible entre notre niveau d'équipement et celui des groupes armés ». ²⁰⁹

207 Focus groupe hétérogène, Nara, Région de Koulikoro, Avril 2014.

208 Focus groupe hétérogène, Douentza, Région de Mopti, Février 2014

209 Focus groupe homogène militaires du camp de Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

En 2012, l'Etat malien a dû se retirer d'une grande partie du Nord du pays face à l'avancée des groupes armés. Ce retrait et les évènements qui l'ont suivi ont porté le coup fatal à une confiance des populations en l'Etat déjà fortement ébranlée par les crises passées (voir *Chapitre 4, Section 4.3.2*). La défaite de l'armée nationale face aux groupes armés, son repli vers le Sud tout comme celui des représentants de l'Etat ont été généralement perçus par les populations comme « *un autre abandon par l'Etat donc une trahison [de plus qui vient s'ajouter à leur] exclusion du développement du pays* ». ²¹⁰ Par voie de conséquence, selon certaines populations qui ont été consultées, la confiance en l'Etat et en son armée pour assurer la sécurité et le développement d'une partie du pays est considérée comme nulle.

« Il ne faut pas avoir peur de dire franchement les obstacles aujourd'hui. L'Etat a démissionné au niveau des régions du Nord. L'Etat n'a pas su assurer la sécurité de ses citoyens et cela a amené une méfiance entre nous et l'Etat. Cette confiance ne sera pas rétablie parce que jusqu'à présent nous ne nous sentons pas en sécurité avec les forces de l'ordre qui sont censées assurer notre sécurité. Quand on le dit ça fait peur, ça c'est une méfiance. L'Etat nous a abandonné, le premier avril [le jour où Gao est tombé sous le contrôle des groupes armés]. Il a même abandonné les enfants des autres régions qu'il a amené pour servir ici face à l'insécurité et au terrorisme qui arrivaient. Maintenant ça on le classe dans la gouvernance de la sécurité. Sur ce point l'Etat a failli et continue à faillir jusqu'aujourd'hui ». ²¹¹

Certains estiment que l'Etat malien et l'armée nationale excelle dans « *l'art de fuir chaque fois que ça chauffe, dès qu'il y a un mouvement. Je me rappelle avec les évènements récents de Kidal tout le monde allait partir encore hein ! Quand le matin on a entendu que le Préfet lui-même est parti à Tombouctou qu'il doit prendre l'avion pour Sévaré !* ». ²¹²

Pour un ancien haut-cadre et spécialiste des systèmes de sécurité, il faut repenser la façon dont la notion de sécurité, et donc par voie de conséquence le système de sécurité, sont comprises, et notamment la place et le rôle du citoyen dans ce système :

210 Focus groupe homogène avec les cadres de concertation Gao, Région de Gao, Juin 2014

211 Focus groupe hétérogène, Goundam, Région de Tombouctou, Juin 2014

212 Focus groupe homogène avec le Cadre de concertation des notables de Gao, Région de Gao, Juin 2014

« Aujourd'hui, il y a une commission de réforme de la sécurité nationale. Cette commission travaille depuis ce que nous avons reçu de l'héritage colonial en matière de sécurité-défense, mais aussi de notre organisation administrative et sécuritaire au niveau décentralisé. A ce niveau-là, il y a déjà une nouvelle tendance qui est la sécurité humaine. Je veux dire que l'homme est au centre du processus de sécurité humaine, parce que nous sommes tous concernés [et] parce qu'il ne peut pas avoir un militaire, un gendarme ou un policier derrière chaque citoyen. Chaque citoyen doit jouer son rôle à tous les paliers auquel il évolue parce que la sécurité nous concerne tous et chacun ». ²¹³

Cette crise de confiance envers l'État (voir *section 4.3 Impact des mécanismes de gestion sur corps social*) ne se limite pas à la question sécuritaire, et affecte considérablement le système judiciaire également.

3.1.4 En matière de délivrance du service de justice

En matière de justice, les populations maliennes consultées ont, dans leur majorité, souligné leur préférence marquée pour les mécanismes traditionnels de règlement de différends, plus légitimes à leurs yeux. Ainsi, le recours à la justice moderne, que ce soit en milieu rural ou urbain, n'intervient que lorsque les mécanismes de médiation traditionnelle, (les amis, les voisins, la famille, les religieux, les chefs de village/quartier/fraction) ont échoué. Or, tel que décrit précédemment dans cette étude, ces dernières institutions ont aujourd'hui du mal à s'adapter aux réalités changeantes – changements démographiques, migrations ou autres (voir *Chapitre 2*), de même qu'à la « concurrence » des institutions étatiques. Néanmoins, pour les populations, contrairement aux autorités traditionnelles, la justice « *ne règle pas un conflit, elle tranche* » ²¹⁴ et quand elle tranche, les parties ne peuvent plus cohabiter pacifiquement. De leur point de vue « *celui qui te traîne en justice pour quoi que ce soit n'est pas un adversaire mais un ennemi pour la vie à qui il ne faut plus jamais faire de cadeau* ». ²¹⁵ Il existe donc un écart important entre le système judiciaire formel et les valeurs et modes de régulations traditionnels qui, eux, souffrent en revanche d'une érosion progressive de leurs capacités et de leur légitimité (voir *Chapitre 1*).

213 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

214 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

215 Focus groupe hétérogène, Bourem, Région de Gao, Juin 2014

Pour les participants, l'éloignement entre les populations et la justice peut trouver ainsi en grande partie son explication dans l'utilisation exclusive du droit moderne par la justice dans un pays où les textes, entièrement en français, sont inaccessibles pour la majorité des populations, celles-ci étant en grande partie analphabètes.²¹⁶ Toutes choses qui contribuent à creuser la distance entre la justice et les justiciables. Si les agents de l'État ont tendance à mettre en avant le manque de moyens et d'infrastructures pour expliquer leur inefficacité et les distances entre les populations et la justice,²¹⁷ il est important d'appréhender également le problème en termes de manque de compréhension, de manque de reconnaissance, de manque de légitimité et d'autorité de ceux-ci.

Comme beaucoup de pays dans le monde, le Mali s'est doté d'un appareil judiciaire relativement structuré comptant 1 Cour Suprême, 3 cours d'appel, 16 tribunaux de première instance, 3 tribunaux de commerce, 3 tribunaux administratifs, 42 justices de paix à compétence étendue, 11 tribunaux du travail, 8 tribunaux pour enfants et 3 tribunaux militaires. Toutefois, au-delà de cette nomenclature organisationnelle, certaines de ces juridictions ne sont pas fonctionnelles, ou lorsqu'elles le sont, elles ne disposent pas de ressources humaines en quantité et en qualité suffisantes pour répondre aux attentes des justiciables maliens. En effet, malgré les efforts des pouvoirs publics pour réformer et étoffer les effectifs, le ratio juge/habitant reste largement en deçà des standards internationaux, le Mali ne comptant qu'un magistrat pour 7 000 habitants.

En dépit du recrutement d'auditeurs de justice supplémentaires, ces rapports restent toujours déséquilibrés, de sorte que sur le terrain, certains de ces juges, surtout dans les instances de justice de paix à compétence étendue, disposent de prérogatives tellement étendues que les populations leur prêtent, sous le style de la dérision, les « *mêmes pouvoirs qu'au Bon Dieu* ». ²¹⁸ Ce déficit de personnel, cumulé à la précarité des conditions matérielles de travail, contribue fortement à alourdir et rallonger les procédures et, de ce fait, à susciter de la méfiance des populations envers l'institution. Le manque de confiance qu'ont les Maliens envers le système judiciaire, ainsi que son accès restrictif, fait qu'il reste une des institutions à laquelle les populations ont recours le moins systématiquement possible en cas de conflit. Une évaluation réalisée

216 4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) - Mali 2009

217 Restitution régionale, Régional de Ségou, Septembre 2014

218 A la différence des juridictions de première instance des grandes villes, les tribunaux de paix sont composés par un seul juge qui cumule les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement.

par le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) établi en effet qu'à peine 37% des Maliens estiment l'accès à la justice aisée,²¹⁹ un chiffre confirmée au regard des propos émanant des consultations :

« Les gens ne sont pas égaux devant la loi ! Dans le pays où nous vivons qui est le Mali les gens ne sont pas égaux devant la loi minime soit-il ». ²²⁰

Presque systématiquement, les imaginaires considèrent cette institution comme le prototype même de la corruption et de la partialité. Pour certains « *la justice est une marchandise, elle est vendue au plus offrant* » ²²¹ ; pour d'autres, « *les tribunaux sont devenus des marchés* » . ²²² A leur décharge toutefois, les membres de cette corporation estiment qu'au Mali « *la délivrance des verdicts de justice est de plus en plus difficile à cause de la pesanteur sociale* » ²²³. Bien souvent en effet, l'application des lois ou des verdicts de justice se heurte aux interventions de certains notables (chefs de villages, Imams), dont le pouvoir symbolique et traditionnel peut infléchir l'exécution d'une peine. Cela fait naître alors le sentiment au sein des populations que les verdicts ne sont jamais appliqués, une personne condamnée pouvant finalement rester en liberté et parfois narguer ses victimes. ²²⁴ En outre, comme l'on rappelé les juristes consultés au cours de la recherche, pour fonder sa décision, un juge est souvent dans l'obligation de recourir à une multiplicité de sources; cela rallonge parfois les procédures et donne le sentiment aux populations que les procédures sont ralenties intentionnellement pour extorquer de l'argent aux justiciables. Pour ces populations toutefois, un litige quelle que soit sa nature prend des années sans être tranchée, la justice utilisant les deux parties comme « *vache à lait* ». ²²⁵ Ces dernières seraient souvent sollicitées pour le paiement de droits supposés faire avancer le dossier. Enfin, des juges sont également soupçonnés de se passer régulièrement des « *dossiers financièrement intéressants*», cette pratique appelée dans leur jargon le « *recyclage du conflit* » ²²⁶ serait un exercice répandu sur l'ensemble du territoire.

Pour un magistrat de la Cour Suprême, tout en reconnaissant les problèmes de corruption, les problèmes dans l'application de la justice sont plus larges :

219 Dembélé BABA, « Gouvernance au Mali : La justice toujours inaccessible aux justiciables », *Le Républicain*, 2009

220 Focus groupe hétérogène, Bougouni, Région de Sikasso, Mars 2014

221 Focus groupe hétérogène, Nara, Région de Koulikoro, Avril 2014.

222 Focus groupe homogène avec les jeunes, Bamako, Juin 2014.

223 Restitution régionale, Région de Ségou, Septembre 2014.

224 Focus groupe hétérogène, Camp de réfugiés Niger, Juin 2014

225 Focus groupe hétérogène, Mopti, Région de Mopti, Février 2014

226 Fondation Friedrich Ebert (2014), *La prévention et la gestion des conflits communautaires au Mali*

« L'application pose beaucoup de difficulté, même aux juges, qui ne sont pas libres dans leur travail. Je vais vous dire pourquoi. Ce n'est pas souvent pour des questions d'argent, vous pouvez voir par exemple, un parent ou simplement un collaborateur qui peut demander au juge, "bon, je vous envoie un tel pour son problème, essaye de l'aider", c'est une forme de corruption. [...] Si on laissait les juges faire leur travail, si personne ne venait leur proposer de l'argent, si personne ne vient du haut ou du bas pour leur dire "j'ai telle affaire, je veux que vous fassiez comme ça", je crois que beaucoup serait fait. Parce que, aujourd'hui, ce n'est pas un secret, l'exécutif pèse beaucoup sur le judiciaire. Or, c'est deux pouvoirs différents et indépendants l'un de l'autre. Aujourd'hui, les magistrats sont nommés par l'Exécutif, parce que c'est le Ministre de la Justice qui fait les propositions de nomination. C'est vrai que c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui procède à la nomination, mais sous la présidence du Président de la République qui peut imposer qui il veut à tel poste qu'il veut. Mais tant que cela sera, est ce que ces magistrats seront indépendants ? Est-ce que si on leur dit de faire quelque chose, ils peuvent refuser de le faire ? Non ! ». ²²⁷

Un autre facteur qui structure, dans l'imaginaire des populations, la faible crédibilité de l'institution judiciaire est le coût et le mode opératoire des prestations. La justice, comme l'ont répétitivement souligné les représentants des communautés consultées, reste inaccessible et inégalitaire, notamment à cause de la barrière linguistique. « *Nous ne comprenons pas la langue dans laquelle la justice tranche* ». ²²⁸ La non maîtrise de la langue officielle dans laquelle les verdicts de justice sont rendus est vue par certaines personnes comme un handicap majeur dans l'accès à la justice. Dans cet environnement de faible confiance dans le système judiciaire, les agents et/ou auxiliaires de justice sont vus par les populations comme travaillant au service des plus riches au détriment des pauvres (corruption, trafic d'influence, détournement de preuves). Selon certains, « *ce sont les agents et auxiliaires de justice qui incitent souvent les personnes à avoir recours à la justice, même pour des affaires pouvant être traitées chez les autorités traditionnelles parce qu'ils savent qu'ils ont quelque chose à y gagner* ». ²²⁹

227 Entretien individuel, magistrat Bamako, Février 2015

228 Focus groupe hétérogène, Bandiagara, Région de Mopti, Février 2014.

229 Focus groupe hétérogène, Douenza, Région de Mopti, Février 2014

Pour un magistrat cependant, une partie importante de ces récriminations s'expliquent par un problème de méconnaissance et de perceptions :

« Quand les gens disent que la justice est mal rendue, il est vrai que la justice est méconnue par la plus part des gens. [...] Quand les gens disent que la justice est mal rendue, la justice ne peut pas être bien rendue parce que les gens ne font pas confiance à la justice. [...] Quand un juge rend un verdict, il ne fait pas d'équité, il tranche entre deux parties et la partie qui gagne est contente et n'en dira rien, elle ne dira pas "la justice est bien" ou "la justice est mal". Mais la partie qui perd, cette partie va passer tout son temps à vilipender les juges pour dire que si j'ai perdu c'est parce que soit je n'ai pas donné assez d'argent soit parce que mon adversaire a donné plus d'argent que moi ». ²³⁰

Face au sombre portrait du système judiciaire dressé par les participants aux consultations, un jeune universitaire nuance ces analyses :

« On dit "les relations...", "c'est pour les riches", mais pourtant moi j'ai suivi des procès où le juge a rendu vraiment une bonne décision. Donc il faut que les gens aient confiance en leur justice. Et pour ce faire, il faut que l'on forme bien les juges encore, il faut qu'on leur donne les moyens nécessaires. Et l'indépendance de la justice, il faut qu'elle soit garantie ». ²³¹

3.2 Délitement de l'offre de service : entre corruption et incivisme

De façon unanime et indépendamment des régions, il est ressorti des consultations que les populations estiment les services rendus par les agents publics (ceux de l'Etat et des collectivités) non satisfaisants. De leurs points de vue, que ce soit sur le plan de l'éducation, de la santé, des infrastructures, de la sécurité, de la justice ou de l'obtention d'un simple document administratif, les agents en charge de répondre aux besoins des populations sont jugés incapables de le faire à hauteur des attentes.

230 Entretien individuel, magistrat Bamako, Février 2015

231 Focus groupe homogène jeunes universitaires, Bamako, District de Bamako, Juillet 2014

Si le manque de moyens matériels et financiers est évoqué comme faisant partie des raisons du manque d'efficacité des agents publics, leurs comportements individuel et collectif, le manque de niveau, la corruption, le favoritisme, l'absentéisme sont autant d'éléments fortement mis en avant comme facteurs de dépréciation de la qualité des services rendus.

3.2.1 Une corruption partagée

Les populations dénoncent le manque d'équité et la corruption des agents de l'Etat et des autorités. Ces phénomènes, loin d'être marginaux ou localisés, semblent largement rependus au Mali et affectent l'ensemble du circuit administratif à tel point que l'ex-Premier Ministre Moussa Mara disait, lors de sa Déclaration de Politique Générale devant l'Assemblée Nationale : « *La corruption a atteint un état critique qui a fait dire aux plus pessimistes qu'elle est incurable au Mali. Mais je puis vous assurer qu'il n'en est rien car la centralité de la lutte contre la corruption est au cœur des préoccupations du Président de la République* ». ²³² Son successeur, le Premier Ministre Modibo Keita nommé le 8 janvier 2015, a également établi lors de sa prise de fonction qu' « assainir la fonction publique » se devait de constituer une des priorités du gouvernement malien. ²³³

Du point de vue des représentants des communautés qui ont participé à la recherche, la corruption serait choisie par les agents en général pour satisfaire leur envie d'enrichissement personnel. Elle est perçue par les populations comme une exclusion et expliquerait en grande partie le manque de confiance des populations envers les agents publics. Selon certains participants, « *le manque d'équité et la corruption favorisent la naissance des tensions entre les populations, car ceux qui bénéficient des avantages de ces pratiques sont jugés plus favorisés et ceux qui ne peuvent pas se les octroyer [faute d'argent] gardent des dents contre ces derniers. Ainsi les problèmes ne finissent jamais* ». Le recours à la justice qui est un droit pour tout citoyen se trouve violé dès lors que l'on ne peut pas faire confiance à celle-ci et aux autorités qui doivent arbitrer les conflits entre les populations. ²³⁴

« Selon ma vision ce qui aggrave le conflit entre les populations dans leurs localités c'est la non droiture des dirigeants, [...] si les détenteurs de la loi sont tordus, cupides et prennent des pots de vins en transformant

²³² Premier Ministre Moussa Mara, *Déclaration de politique générale*, Mardi 29 avril 2014.

²³³ L'Essor, « Premier conseil des ministres du nouveau gouvernement : Les deux défis majeurs à relever », 15 Janvier 2015.

²³⁴ Restitution régionale, Région de Kayes, Septembre 2014

la raison en tort [...] devant tout le monde. Si vous vivez ensemble dans la même localité l'autorité judiciaire vous a départagés en faisant de la loi ce qu'elle veut, mais est-ce que vos âmes peuvent s'aimer encore ? »²³⁵

Certains vont jusqu'à dire que « *celui qui n'est pas corrompu ne reste pas longtemps à son poste, les collègues corrompus font tout pour le faire partir, car il devient comme une barrière entre eux et leur bonheur* ». ²³⁶ Ce sentiment est d'autant plus répandu que certaines personnes se radicalisent et estiment qu'il n'existe pas d'agents non corrompus.

« Depuis que je suis né et grandi je n'ai pas vu au Mali de dirigeant droit et honnête c'est ce qui amène le conflit entre nous, parce que pour tous nos problèmes nous le trainons devant la justice jusqu'au bout mais arrivé là-bas nous trouvons qu'eux mêmes ne sont pas sur la vérité et nous ne trouvons pas raison. C'est le seul obstacle [à la paix] qui existe chez nous ». ²³⁷

Les consultations des populations ont mis en lumière qu'une grande majorité des agents de l'État, sensés assurer un arbitrage neutre/impartial sont perçus comme corrompus. Ils sont très souvent considérés par les populations comme étant eux-mêmes parties prenantes, ou même comme abusant de leurs pouvoirs en se « *mêlant surtout des choses qui ne les regardent pas* ». ²³⁸ Enfin, selon les populations, au lieu d'être de bons arbitres, les agents de l'État se laissent corrompre par une des parties engagées dans la compétition pour l'accès aux ressources, le plus souvent en prenant « *le parti du plus offrant* ». ²³⁹

« Si les acteurs ne respectent pas ou contournent les conventions établies, c'est parce que les agents qui sont chargés d'arbitrer les différends sont eux-mêmes sous l'influence de l'argent ». ²⁴⁰

235 Focus groupe hétérogène, Sikasso, Région de Sikasso, Mars 2014.

236 Restitution régionale, Sikasso, Septembre 2014.

237 Focus groupe hétérogène, région Kayes, Avril 2014.

238 Focus groupe hétérogène, Kadiolo, Région de Sikasso, Mars 2014

239 Focus groupe homogène jeunes, Bamako, District de Bamako, Juin 2014

240 Focus groupe homogène jeunes, Macina, Région de Ségou, Janvier 2014

Si les agents de l'État ne reconnaissent pas leur corruptibilité, leurs représentants consultés au cours de cette recherche reconnaissent « *leurs manques de moyens* » pour assumer les tâches qui leurs sont confiées. Au niveau de la justice par exemple, les agents de la justice se trouvent confrontés, en plus des difficultés communes à tous les agents de l'État, au manque de moyens pour faire appliquer les verdicts prononcés lors des jugements. Selon un de ces derniers, les jugements sont « *souvent difficiles à rendre* », car les fondements sur lesquels ils doivent s'appuyer pour rendre les verdicts sont très souvent fragiles car ils reposent essentiellement sur des témoignages et des contrats oraux.

Dans cette situation de méfiance totale à l'égard de la justice et des autorités, le rapport à la vérité devient subjectif, chacun estimant que la vérité n'est pas dite et que celui qui a raison est celui qui a des relations ou de l'argent.

« Le tribunal est fait pour quoi ? N'est-ce pas pour dire la vérité ? Est ce qu'il y a la vérité là-bas ? Il n'y en a pas, il ne faut pas que nous nous trompions hein ! L'injustice dans la justice, mais où va la justice ? Mais nulle part ! Ça c'est une réalité, c'est-à-dire, des choses que tout le monde voit mais que tout le monde a peur de dire ! Mais nous, nous le disons, nous le disons sans que notre bouche ne soit brulée. Nous n'insultons personne mais ce qui est la vérité nous la disons. Ce pays-là a assez souffert. Ce pays-là est fatigué par ce que les responsables ne font pas le travail pour lequel ils sont payés mais une fois nommés, ils ne voient que ce qu'ils gagnent demain ». ²⁴¹

« Une personne est aidée alors qu'elle n'a pas raison. Donc si tout le monde suit la vérité là, que la vérité soit dite dans les familles, qu'elle soit dite dans les conseils villageois, qu'elle soit dite dans les tribunaux, qu'elle soit dite chez les commandants (préfets et sous-préfet), qu'elle soit dite par vous les bamakois, surtout Bamako ». ²⁴²

Ainsi la puissance de « *l'argent roi* » est fortement ressortie comme étant une des conditions pour non seulement accéder à la justice, mais aussi à l'emploi, aux documents administratifs, aux moyens de production comme la terre. Ce

241 Focus groupe hétérogène, Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

242 Focus groupe hétérogène, Bourem, Région de Gao, Juin 2014

ressentiment chez les populations pousse certains à développer des comportements de contournement des lois jugés comme inciviques.

« Nous ne sommes pas bons c'est vrai, mais c'est le gouvernement aussi qui est mauvais. Le gouvernement a détruit le pouvoir complètement. Il n'y a pas de loi, si tu as l'argent aujourd'hui les dirigeants t'appartiennent. Celui-ci porte plainte à la justice contre moi maintenant je n'ai pas d'argent il court chez ses amis et donne de l'argent au juge la nuit le juge va-t-il me donner raison ? Moi qui je suis pauvre ? »²⁴³

Dans un contexte de monétisation de tous les services (y compris la justice) aux populations dans un pays où la majorité de la population vit sous le seuil de la pauvreté²⁴⁴, le contournement des bonnes pratiques civiques devient un jeu auquel beaucoup se prêtent. Du point de vue des populations, si l'équité pouvait être assurée pour tous, beaucoup de comportements jugés d'incivismes ne verraient pas le jour ou ne se répandraient pas au sein de la société malienne. Selon elles, ces comportements sont en partie des réponses adressées aux comportements des gouvernants. Les populations ont du mal à se reconnaître dans leurs actes et ces derniers ne semblent pas mettre en place les conditions d'une bonne communication permettant d'asseoir un climat de confiance entre eux et les populations. S'agissant des défaillances perçues dans la délivrance des services publics, certaines populations reconnaissent leur part de responsabilité car n'aidant pas toujours à remettre les choses dans l'ordre normal. Ainsi, elles reconnaissent que certains de leurs comportements, bien qu'ils soient des expressions d'humeurs, contribuent fortement à diminuer les capacités des acteurs publics à leurs fournir des services de qualité.

Parmi ces comportements, certaines populations reconnaissent que c'est très souvent elles-mêmes qui prennent l'initiative de proposer de l'argent aux autorités lorsqu'elles ont un problème, avant même que celles-ci n'en fassent la demande comme l'explique une participante de la région de Mopti :

« On dit que les autorités [les juges] prennent de l'argent aux gens, mais c'est nous-mêmes qui allons leurs proposer de l'argent, alors c'est normal qu'elles le prennent, au lieu d'accuser les autorités, il faut reconnaître que nous-mêmes sommes parfois responsables ».²⁴⁵

243 Focus groupe hétérogène, Kambila, Kati, Région de Koulikoro, Avril 2014.

244 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2012), Indice du Développement Humain, Rapport 2012.

245 Focus groupe hétérogène, Mopti, Région de Mopti, Février 2014

Les autres pratiques les plus citées en la matière sont la soustraction au paiement des impôts et des taxes sous prétexte de ne pas savoir l'usage qui est fait des fonds publics ainsi collectés.²⁴⁶ Si ces assertions sont des stratégies malicieuses des populations pour se soustraire de leurs devoirs civiques, elles posent clairement la problématique de l'engagement franc et complet des populations dans la prise de décisions portant sur le développement de leurs localités. Selon certains participants, les gouvernants doivent respecter leur devoir de redevabilité envers les populations pour que cessent certaines pratiques qui maintiennent les populations dans la pauvreté et créent des tensions au sein de la société :

« Si les maires pouvaient expliquer aux populations où va chaque centime de la caisse de la mairie, les populations payeraient les impôts avant la date. Mais tel n'est pas le cas. Les maires font tout en catimini, les PDESEC [Plan de Développement Économique, Social et Culturel]²⁴⁷ sont montés en catimini, les dépenses sont faites en catimini, il n'y a même pas de compte rendu. Alors, les populations ont raison de ne pas adhérer aux propositions des élus et cela est pareil pour le gouvernement, on ne sait rien ».²⁴⁸

Vu de près, les sentiments de défaillance perçus, d'une part chez les agents publics et d'autre part dans les comportements d'incivisme chez les populations, se structurent principalement autour de la perception d'impunité. Selon les populations, les agissements des agents des services publics se font au vu et au su de tout le monde, même les plus hautes autorités de l'État qui ne donnent aucune suite aux plaintes des populations. Et les agents publics estiment que très souvent ils ne bénéficient pas des moyens de coercition adéquats pour punir les actes d'incivisme constatés de la part des populations qui s'appuient souvent sur des relations personnelles ou mettent en avant leur méconnaissance des textes pour s'émanciper de leurs devoirs. Dans ce contexte de défiance permanente, les rapports entre les populations et les autorités s'en trouvent fortement affectées. L'autorité des responsables locaux et traditionnels quant à elle, se trouve affaiblie à tel point que ceux-ci sont impuissants aux actes d'incivismes de la part de leurs administrés. Dans ces conditions, l'autorité de l'État ne peut également résister.

246 Restitution régionale, Région de Ségou, Septembre 2014

247 Le PDSEC est un document de planification des activités au niveau des collectivités. Le plus souvent quinquennal, il présente les besoins prioritaires des populations. Il englobe tous les domaines à savoir : la santé, l'éducation, la culture, la gestion administrative, l'hydraulique, etc.

248 Restitution régionale, Région de Kayes, Septembre 2014.

« Autrefois le pouvoir qu'avaient les chefs de village dans la gestion du village, je pense qu'aujourd'hui ils n'ont pas ces forces dans la gestion du village. Ce manque d'autorité des chefs de village fait que certains problèmes ne peuvent pas être résolus dans les villages ». ²⁴⁹

Selon certains participants aux consultations, « loin d'être nouveaux, la plupart de ces pratiques et attitudes, que ce soit du côté des agents de l'Etat [la corruption] ou du côté des populations [l'incivisme], avait déjà été dénoncée avant 1991 » ²⁵⁰, lorsque le parti unique dirigeait le pays. La volonté et la promesse de « rompre avec ces pratiques qui les maintenaient dans une situation de pauvreté et de précarité » ²⁵¹ avait même motivé l'adhésion massive des populations aux mouvements démocratiques. Ainsi, l'avènement de la démocratie et du multipartisme a été salué par les populations jusque dans le Mali profond. Plus tard, l'espoir de tourner le dos à ce genre de pratiques et celui de l'accès à des services de qualité adaptés aux besoins des populations naîtront avec l'annonce et la mise en œuvre de la décentralisation.

3.3 La décentralisation : une solution et ses défis

Les problèmes d'accès aux services publics et les questions de légitimité et de redevabilité qui y sont liées et qui ont été soulevées par les populations ne sont pas des nouveautés dans le contexte malien. Déjà, depuis la transition démocratique, l'État malien a voulu leur apporter une réponse par la mise en place d'un processus de décentralisation. Cette décentralisation a également été présentée comme l'un des principaux remèdes aux différentes rébellions qu'a connues le Mali. Or, si peu de maliens consultés remettent en cause les bienfondés de cette décentralisation, force est de constater que les problèmes auxquels elle devait répondre sont toujours posés vingt ans après son introduction.

3.3.1 Contexte, objectifs et réalisations de la politique de décentralisation.

La décentralisation au Mali a une longue histoire. Elle a été le souci de toutes les instances dirigeantes qui se sont succédées au Mali depuis le temps des grands empires jusqu'à la 3^{ème} République en passant par les royaumes, le système colonial, les 1^{ère} et 2^{ème} Républiques. Tous les pouvoirs ont œuvré dans la recherche d'un

249 Focus groupe hétérogène, Kadiolo, région de Sikasso, Mars 2014

250 Focus groupe hétérogène de Bamako Rive Droite, District de Bamako, Juin 2014

251 Focus groupe hétérogène, Mopti, Région de Mopti, Février 2014

modèle de gestion qui s'apparente plus ou moins à une forme de décentralisation adaptée aux réalités socioculturelles de leur époque. La quête de la démocratie a été une suite de rendez-vous manqués entre des dirigeants politiques animés par la volonté de rester indéfiniment au pouvoir et un peuple en quête de liberté et désireux de participer à la gestion des affaires publiques, et ce tout au long des trois premières décennies d'indépendance. Ce n'est qu'en mars 1991, avec l'instauration de la démocratie au Mali que l'idéologie participative de la nouvelle élite politique née des cendres du régime défunt du général Traoré s'aligne aux principales aspirations populaires longtemps contenues.²⁵²

3.3.1.1 Contexte de mise en œuvre et objectifs

L'histoire du Mali est l'une des plus anciennes et des mieux connues d'Afrique, grâce aux écrits en langue arabe dès le 9^{ème} siècle.²⁵³ Plusieurs royaumes et empires se sont succédés jusqu'à la conquête coloniale (voir *Chapitre 1*). Les modes d'administration et d'organisation de ces sociétés dont les vestiges existent encore dans certaines localités, prouvent que la décentralisation n'est pas une pratique totalement étrangère à la culture malienne. Loin d'être abandonnée, la décentralisation en tant que projet de réforme institutionnelle a été tôt pensée pour le pays et s'inscrit en filigrane à travers toute l'histoire du pays.

Bien avant la conquête coloniale, la gestion des royaumes et des grands empires était caractérisée par un pouvoir décentralisé. Le roi ou l'empereur dirigeaient l'Empire au sein duquel des provinces vassales reconnaissaient son pouvoir et lui devaient allégeance. Les provinces vassales avaient une certaine autonomie dans la gestion des affaires internes de leurs terroirs. Si certains décrivent ce système d'administration et de gestion de la société qui se poursuit jusqu'à la colonisation comme une forme de décentralisation,²⁵⁴ d'autres contestent cet interprétation.

Une interprétation de l'histoire des modes de gouvernance à travers les différentes époques et empires maliens démontre qu'il existait tantôt des systèmes centralisés, tantôt des administrations décentralisés, et parfois simultanément. « *On note que lors des périodes de dilatation et de contraction des États, des hinterlands pouvaient se former et jouir d'une certaine autonomie par le maintien de liens privilégiés (alliances,*

252 KASSIBO, Bréhima (2006), *Mali : une décentralisation à double vitesse ? Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison*

253 SIDIBE, Nouhoun (2011), *Décentralisation en Afrique de l'Ouest : Apprendre des expériences locales et sectorielles (éducation, eau, santé) – Cas du Mali*, Rapport final, Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation

254 C. TOE

*pactes, etc.) avec le pouvoir central ».*²⁵⁵ Cela fut le cas au 19^{ème} siècle dans le royaume du KénéDougou avec des sociétés segmentaires, à structures largement décentralisées et autonomes et dépourvues de pouvoir central coercitif. D'autre part, l'on peut constater au cours du même siècle, que bien d'autres États, fonctionnaient avec des structures hyper-centralisées: par exemple, l'empire Peuhl du Maasina (Diina), qui opérait des regroupements forcés de populations pour en assurer le contrôle, et les souverains Toucouleurs de la même époque. De la même façon, les grandes formations précoloniales, et notamment l'empire du Mali, portent plutôt les caractéristiques d'un système centralisé, avec une hiérarchisation des fonctions et des rôles. L'empereur exerce sa souveraineté en déléguant ses pouvoirs à ses proches et en utilisant la coercition.²⁵⁶ *« Ceux-ci pensent qu'il est difficile de concevoir une véritable démocratie dans cette société hautement inégalitaire et hiérarchisée. Et estiment que la référence constante à l'histoire pour légitimer le présent, aussi attrayante qu'elle soit, dont les tenants du pouvoir au début de la 3^e République feront montre, n'en demeure pas moins une entreprise controversée où la mythification l'emporte sur l'analyse raisonnée des faits et dont l'objectivité pose problème, puisque ces interprétations procèdent de logiques dogmatiques caractéristiques de l'idéologique inhérente aux systèmes de représentations collectives archétypales ».*²⁵⁷

Suite à la pénétration coloniale, les colons vont vite se rendre compte de la nécessité du rapprochement de l'administration des administrés. C'est pourquoi le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française (AOF) décide en 1917 de déléguer le pouvoir de décision pour réconcilier les intérêts de la puissance dominatrice avec ceux des populations.²⁵⁸ Cette reconnaissance de la nécessité de décentraliser les colonies va se matérialiser par la création au Soudan Français en 1919 des communes mixtes de premier degré à Bamako et Kayes. Cette volonté va se poursuivre en 1954 avec la création des communes mixtes de Mopti et Ségou. En 1958 seront créées les communes de Gao, Kati, Kita, Koulikoro, Nioro, San, Sikasso et Tombouctou.²⁵⁹

L'histoire postcoloniale du Mali se caractérise par des intentions de décentralisation qui cependant peinent à se matérialiser. Bien que mise en pratique par la 3^{ème} République, elle figure sous forme de projet avorté ou insuffisamment réalisé à travers les différentes

255 KASSIBO (2006), op cit.

256 FAY, Claude, Yaouaga Félix KONÉ et Catherine QUIMINAL (2002), Décentralisation et pouvoirs en Afrique, En contrepoint, modèles territoriaux français

257 KASSIBO (2006), op cit.

258 SNV/CEDELO (2004), *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Kit Development, Policy And Practice - Série Décentralisation et Gouvernance Locale, bulletin 358

259 SIDIBE, Nuhoun (2011), op.cit.

étapes du parcours politique de l'État Malien où elle a été instrumentalisée à des fins diverses par les deux régimes précédents le multipartisme. S'il apparaît que l'émergence du phénomène reste fortement lié à des facteurs exogènes tels que les conditionnalités imposées par les Institutions de Bretton Woods et autres partenaires au développement, il n'en demeure pas moins vrai que des facteurs endogènes comme la révolte Touarègue du Nord, le mouvement insurrectionnel du 26 mars 1991 et la Conférence nationale qui s'est tenue la même année, ont lourdement pesé sur son avènement. En plus des conditionnalités externes qui vont exacerber les contradictions internes et miner les fondements d'un régime en proie à une crise structurelle profonde, les mouvements de contestations sociale, politique et corporatiste se regroupent en un front de lutte pour la satisfaction de leurs revendications.

Après le départ du colonisateur en 1960²⁶⁰ et l'accession du pays à la souveraineté, les autorités vont manifester leur intérêt pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques en l'inscrivant à l'article 41 de la première Constitution de la 1^{ère} République. Ainsi, il est donc stipulé que : « *toutes les collectivités territoriales de la République du Mali seront administrées librement par les organes élus* ». ²⁶¹ Par la suite, de nombreuses lois furent votées dont la loi N° 66-09/AN-RM du 02 Mars 1966 portant code municipal, avec laquelle treize communes deviennent des communes de plein exercice. Ces dispositions constitutionnelles furent maintenues par la 2^{ème} République avec la transformation de Bamako en District et la création de la commune de Bougouni. Malgré la réforme administrative lancée en 1977 en vue de transformer tous les arrondissements en communes et la tenue en 1988²⁶² d'un débat régional et national sur la question, les autorités de l'époque furent finalement incapables d'aboutir à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme de décentralisation. L'incapacité et/ou le refus notoire du régime à répondre à la demande sociale en procédant aux réformes nécessaires (libéralisation de la vie politique, alternance au pouvoir, lutte contre la corruption, amélioration des conditions de vie des travailleurs, etc.) ouvrent la voie aux contestations violentes suivies de répressions conséquentes de la part de l'État. La conjugaison des pressions externes avec l'exacerbation des contradictions internes aboutira au soulèvement populaire de mars 1991 qui portera au pouvoir le régime du général Traoré.

260 Etats Généraux de la Décentralisation, Termes de Référence, Bamako, 21 au 23 Octobre 2013.

261 Constitution de la première République du Mali, art.41 du 22 septembre 1960 relatif aux collectivités territoriales du Mali

262 Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education/ Rapport final sur la recherche transnationale (2011), op. cit.

263 SY, Ousmane (2010), *Reconstruire l'Afrique : « vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales*

Le processus de démocratisation qui fait suite aux événements de 1991 inclut une Conférence Nationale faisant l'état des lieux des faiblesses constatées dans la capacité de gestion des administrations centrales suite aux programmes successifs d'ajustements structurels et aux troubles politico-militaires. Celle-ci apporta un nouveau souffle aux processus de décentralisation.²⁶³ A la différence d'autres pays, la décentralisation au Mali est ressortie comme un engagement moral souscrit par l'ensemble de la classe politique et de la société civile à cette Conférence nationale. La mise en place de dispositions constitutionnelles (1992)²⁶⁴ suivant cette recommandation confirme la convergence de la volonté populaire et de celle de la classe politique sur la décentralisation²⁶⁵. La 3^{ème} République s'installe en 1992 après une brève période de transition d'un an. Tirant les leçons des défaillances du régime précédent, elle s'empresse de souscrire à la réalisation des réformes promises et à la satisfaction des différentes revendications. Elle adopte comme principe de base l'adoption de la bonne gouvernance, une des conditionnalités majeures des partenaires au développement, capitalisant ainsi les aspirations populaires exprimées lors de la Conférence nationale de 1991. Le libéralisme économique et politique et la décentralisation sont ainsi érigés au rang des priorités par le nouveau régime, dans un climat favorable à l'instauration des nouvelles réformes.²⁶⁶

La Constitution de 1992 annonce dans ses titres XI et XII respectivement les bases de l'instauration de la décentralisation avec la création des collectivités territoriales et la création du Haut Conseil des Collectivités Territoriales tandis que la loi N° 93-008 modifiée par la loi N° 96-056 du 16 octobre 1996 détermine les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Avec les lois N° 96-59 du 4 novembre 1996 et N° 99-035 du 10 août 1999, le Mali crée respectivement les communes et les collectivités territoriales de cercles et de régions. La République du Mali compte donc de nos jours, en plus du district de Bamako avec ses 6 communes, 8 régions, 49 cercles et 703 communes dirigés respectivement par les instances suivantes : le conseil de la mairie du district de Bamako, les assemblées régionales, les conseils de cercle et les conseils communaux. Toutes ces instances sont représentées au niveau national par le Haut Conseil des Collectivités Territoriales. Ainsi l'Administration Territoriale de l'Etat, qui était auparavant en charge du développement régional et local, a été remplacée. Les textes relatifs à la représentation de l'Etat sur le territoire ont été amendés afin que les responsabilités de maître d'ouvrage du développement régional et local soient transférées aux élus des échelons décentralisés.²⁶⁷

264 Document cadre de politique nationale de décentralisation au Mali, Novembre 2006

265 POULTON et AG YOUSOUF (1999), *op.cit.*

266 POULTON et AG YOUSOUF (1999), *op.cit.*

267 SY (2010), *op.cit.*

3.2.1.2 Etat de réalisation de la politique de décentralisation

Le long et difficile processus de réformes institutionnelles entamé au Mali, depuis une vingtaine d'années en vue de la décentralisation, se trouve actuellement à la croisée des chemins. Après la phase de conception, marquée notamment par la réalisation des études de base, l'élaboration des instruments juridiques, la conception des outils méthodologiques, la sensibilisation, l'information et la communication autour de la réforme, la mise en place des dispositifs nécessaires au démarrage des collectivités nouvellement créées, la décentralisation est entrée dans sa phase active en 1999.²⁶⁸ Elle se caractérise par la tenue d'élections communales, la mise en place de trois échelons de collectivités décentralisées²⁶⁹ dotées de leurs propres organes de délibération et d'exécution²⁷⁰ ainsi que leurs propres instruments de représentation²⁷¹. Un dispositif d'appui technique et un dispositif d'appui financier assistent les collectivités dans leur mission de promotion du développement local²⁷² ayant permis la réalisation de nombreuses infrastructures, le développement des compétences des élus et du personnel notamment. La création d'un Ministère chargé des collectivités²⁷³ est aussi à noter, ce dernier ayant pour but d'amorcer les dynamiques de coopération de développement économique local et régional entre collectivités territoriales. Ce Ministère se dote par ailleurs d'un instrument de promotion, d'accompagnement et de suivi des collectivités territoriales par la création de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT).

Au regard de ces quelques acquis, les dirigeants maliens de la 3^{ème} République²⁷⁵ se sont posés en champion de la démocratie et de la décentralisation en Afrique, le modèle malien restant cité en exemple dans la sous-région. Pourtant, derrière ce

268 Document cadre de politique nationale de décentralisation. Novembre 2006

269 703 communes, 49 cercles et 8 régions, plus le district de Bamako

270 La décentralisation au Mali ne se réduit pas à une simple communalisation, les collectivités décentralisées comprennent les communes (703 dont 46 urbaines et 657 rurales), les cercles (49), les régions (8) et le district de Bamako (1). À chacun de ces niveaux correspondent des organes délibératifs (conseils communal et de cercle, assemblée régionale, etc.) et exécutifs (bureaux) dont tous les membres sont élus.

271 Parmi ces instruments, on compte l'Association des municipalités du Mali (AMM) et l'Association des collectivités, cercles et régions du Mali (ACCRM), et le Haut conseil des collectivités territoriales (HCCT) REFERENCE

272 FNACT (Fond National d'Appui aux Collectivités Territoriales), ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités territoriales)

273 Au moment de la publication de ce rapport, il s'agissait du Ministère de l'Administration Territoriale

274 Communication sur les orientations stratégiques majeures d'approfondissement de la décentralisation à travers la régionalisation par Séni TOURE, Directeur Général Adjoint des collectivités territoriales, Octobre 2014

275 Les élections présidentielles et législatives de 1992 et 1997 ont été largement remportées par l'Alliance pour la démocratie au Mali (Adema), parti de Alpha Omar Konaré qui assura la présidence du pays pendant dix ans. De même, l'Assemblée nationale a été placée sous la coupe de ce parti détenteur de la majorité absolue. L'alternance est survenue en 2002 avec la victoire d'Amadou Toumani Touré, un candidat qui n'avait pas de parti officiel.

Encadré 3.1 | Après 20 ans, la décentralisation malienne en chiffres

C'est la DNCT qui s'attèle à la mise en œuvre effective du transfert des compétences et des ressources correspondantes de l'Etat aux collectivités. Une première vague de transfert de compétences est effectuée dès l'installation des organes des collectivités territoriales par la passation des pouvoirs entre les représentants de l'Etat et les élus. Il s'agit des compétences d'administration générale (état civil, recensement, police administrative, hygiène et assainissement, archives et documentation).

En juin 2002, deux ans après la tenue de l'atelier national, le gouvernement a signé les décrets de transfert des compétences dans le secteur de la santé, de l'éducation et de l'eau.

A cela nous pouvons aussi ajouter :

- cinq élections communales (1992, 1998, 1999, 2004 et 2009), avec 10 777 élus locaux dont 895 femmes²⁷⁴ en 2009, soulignant la fréquence de renouvellement des organes des collectivités territoriales;
- réalisation de 15 409 projets sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales de 2001 à 2012, dont 6348 en éducation, 1720 en santé, 298 en hydraulique ;
- le recrutement de 49 775 agents fonctionnaires des collectivités territoriales dont 9143 pour le cadre de l'administration générale, 35 030 pour l'éducation, 5 602 pour la santé et le développement social.

tableau reluisant qui fait de la décentralisation une réforme pilote considérée comme un approfondissement de la démocratie, se cachent bon nombre de problèmes qui affectent sa mise en œuvre, au point de faire dire à certains que « *la décentralisation, loin de résoudre les problèmes [qu'ils rencontraient avant son avènement] est devenue une source de frustration et de déception* ». ²⁷⁶ Parmi ces difficultés qui sont à la fois structurelles et institutionnelles, nous pouvons citer le problème d'appropriation du concept de la démocratie et de la décentralisation, le déficit des transferts effectifs des compétences et des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes qui sont jugés par certains élus comme se « *faisant a pas de caméléon* ». ²⁷⁷ En plus de ces aspects techniques, se posent des problèmes liés à un manque de clarification des attributions de compétences entre l'Etat, ses démembrements et les collectivités décentralisées d'une part, et d'autre part entre ces derniers les pouvoirs traditionnels. ²⁷⁸

3.2.2 Limites perçues du processus : la décentralisation, une solution à problèmes ?

Du point de vue de certains participants à la recherche participative, l'immense espoir soulevé par l'avènement de la démocratie semble déçu. En effet pour beaucoup de Maliens, la démocratie, loin d'être un idéal à atteindre, est devenue une ressource de survie : « *le militantisme politique est devenu une nouvelle source de revenus pour survivre* ». ²⁷⁹ Ce « détournement » de la démocratie n'est pas sans conséquences sur les institutions politiques et les réformes qu'elles préconisaient comme solutions aux problèmes des populations. Ainsi, loin de résoudre les problèmes quotidiens des populations, la décentralisation est perçue par bon nombre de Maliens comme une autre source de problème qui a des impacts sur le corps social.

3.2.2.1 Déficit d'internalisation du processus

Au sujet de l'appropriation du concept de décentralisation, certains estiment qu'une communication inadaptée et défailante précédant le processus de mise en œuvre des réformes est à l'origine de la confusion que rencontre la majorité des populations, en particulier celles en milieu rural et souvent analphabètes. En effet, la lutte politique qui a abouti au soulèvement populaire de 1991 s'est déroulée sous la bannière du

276 Focus groupe hétérogène de Koutiala, Région de Sikasso, Mars 2014

277 Restitution Régionale, Région de Koulikoro, Octobre 2014

278 Pour une analyse approfondie, voir : MAGASSA et KONATE (2011), op.cit.

279 SOULEY, Abdoulaye Niandou cité par Nangouman SANOU (2012), « La capacité de l'État malien », Forum Multi-Acteurs sur la Gouvernance au Mali

changement ou renouveau politique (yèlèma), du laver propre (kokadiè) signifiant lutte contre la corruption et de la redistribution populaire du pouvoir ou démocratie (jèmu fanga ou bè jè fanga). Le monde rural y aurait ajouté sa touche en réclamant « *le retour du pouvoir au terroir* » (ka mara la segi so).²⁸⁰ Ce nouveau projet de société incarnée à travers une idéologie participative et les concepts de démocratie et de décentralisation, est présenté par les nouvelles élites politiques comme une rupture avec l'ordre ancien et une tentative de refondation de l'État sur la base du pouvoir partagé.²⁸¹

Les premières difficultés naitront dès l'entame de la constitution des communes qui devrait se faire sur la base de critères de viabilité économique et géographique. Très vite, l'implantation du processus s'est heurtée à un ensemble de contraintes d'ordres culturel, financier, administratif et social. Notamment, la réticence de certaines localités à s'accorder sur un chef-lieu de commune ou même à s'associer avec d'autres pour constituer des communes a rapidement fait savoir aux autorités que le plan initial de faire ériger les seuls chefs d'arrondissements en communes ne serait pas possible.²⁸² Cela a eu comme effet, une création en trop grand nombre de communes dont certaines n'ont aucune ressource pour assurer leur propre survie. Cette réticence du point de vue de certains participants est le plus souvent « *due au fait que l'Etat a donné trop de liberté à des populations qui n'avaient pas le niveau intellectuel pour analyser la situation* ». ²⁸³ Tandis que pour d'autres au contraire la « *constitution des communes n'a pas été un processus participatif car certaines communes auraient été imposées sans tenir compte de l'histoire des localités* ». ²⁸⁴ Le choix des chefs-lieux de communes amènera également son lot de problèmes car le terme utilisé, « *mara* », renvoie au fait d'être « *gouverné par* », et est donc interprété – à tort – comme une sorte de tutelle, et ce alors que le souvenir des temps passés reste bien présent dans l'imaginaire collectif. Ainsi, la bataille continue à être rude, entre d'une part, certaines localités qui ont connu, dans le passé, la gloire du pouvoir sur d'autres et qui voudraient conserver ce prestige historique « *puisque le pouvoir retourne à la maison* » et d'autre part, celles qui ont connu la tutelle qui ne veulent plus revivre cette mauvaise expérience.²⁸⁵

280 Bréhima Kassibo, op cit. 2006

281 FÉLIX J. (1996), *L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles*. Bulletin de l'Apad

282 KASSIBO (2006), op cit.

283 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

284 Restitution Régionale, Région de Kayes, Octobre 2014

285 Restitution Régionale, Région de Kayes, Octobre 2014

Ces questions de découpages ne sont pas sans conséquences. Ainsi ont été formées nombres de communes non-viables (villages enclavés, rattachés à une commune ou un cercle éloigné, chef-lieu isolé et sans infrastructures, etc.) au terme de campagne et de manœuvres souvent intéressées, populistes et parfois douteuses.²⁸⁶ Encore aujourd'hui, la question du découpage n'est toujours pas réglée dans nombre de communes. En plus des implications en termes de problèmes politiques, mais également techniques et administratifs, ces questions de découpages sont devenues dans certains cas source de tensions entre les populations :

« Dans le temps, il y avait un lien solide entre les gens. Chaque riverain du fleuve avait son répondant Arabe ou Touareg dans le Haoussa. C'est avec l'avènement de la décentralisation que ce lien s'est interrompu. Parce qu'avec cette décentralisation on a délimité notre milieu, et avec cette séparation, chacun veut bâtir son milieu. Aussi l'intérêt individuel est rentré en jeu. Désormais les Touaregs ou les arabes de la commune d'Inchadjine n'ont plus de chemin pour rejoindre leurs Sonrhais de la commune de Sony. Et petit à petit un sentiment de méfiance s'est installé dans la tête des gens. Après le décès des vieilles personnes, il n'y a plus personne, ni d'écrits pour perpétuer ou transmettre aux enfants le lien entre blancs et noirs. Maintenant, le lien n'existe plus entre les gens, c'est ce qui nous a conduit à une telle situation ».²⁸⁷

Le découpage territorial n'a pas non plus été suivi d'une affectation conséquente des ressources aux collectivités. Les collectivités, surtout au niveau des communes, exploitent des ressources dont la propriété reste à définir. Pour beaucoup de communes, les limites sont celles des villages qui ont été héritées des modes de gestion traditionnelle des villages qui les composent. Face à cette situation « *qui est à la base de nombre de conflits entre les communautés, les responsables de l'Etat traînent le pied, car soucieux d'exacerber une situation déjà mal en point* ».²⁸⁸ Du point de vue de certaines personnes consultées, « *la problématique du découpage territorial peut être repoussée, mais elle devra de toute façon être affrontée un jour, car les problèmes se cumulent et finiront un jour par exploser à la figure de tous* ».²⁸⁹

286 Restitution Régionale, Région de Kayes, Octobre 2014

287 Entretien collectif, Jeunes Patrouilleurs, Gao, Région de Gao, Juin 2014

288 Restitution Régionale, Région de Koulikoro, Octobre 2014

289 Restitution Régionale, Région de Sikasso, Septembre 2014

Bien que l'esprit de la décentralisation soit une gestion partagée et participative des affaires de l'ensemble des membres de la collectivité, certaines populations semblent tarder à en comprendre le sens réel et à y placer leur confiance. L'un des points à avoir été soulevé le plus souvent comme problématique lors des consultations est la mobilisation et la gestion des ressources au niveau des collectivités.

Ainsi, les maliens consultés considèrent que cela est vrai tant au niveau des populations que des élites locales. C'est ainsi que, lorsque cette question a été abordée lors de focus groupe, dans la presque totalité des cas au moins un participant a utilisé les mots : « *les gens n'ont pas compris la décentralisation* ».

3.2.2.2 Limites dans le transfert des compétences

Le processus de décentralisation, dans sa mise en œuvre, a vu l'Etat central transférer certaines compétences aux collectivités. Selon les textes en la matière, « *tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des moyens et ressources nécessaires à l'exercice normal de ses compétences* ». ²⁹⁰ Pourtant du point de vue de la plus part des responsables politiques locaux que nous avons rencontrés lors des consultations, « *l'Etat a effectivement transféré certaines compétences dans certains domaines [compétences administratives, de l'hydraulique, de l'éducation et de la santé] sans pour autant que les transferts de ressources ne soient effectifs* ». ²⁹¹ Pour eux, cela affecte gravement la capacité des collectivités à fournir les services de qualité que les populations sont en droit d'attendre. Ceci contribue à amenuiser la confiance entre les élus locaux et les populations.

Pourtant, selon certains responsables des services de l'administration, étant donné qu'il s'agit d'une politique de partage des pouvoirs et des responsabilités administratives entre l'Etat et les collectivités territoriales, le réalisme exige l'observation des principes de transferts progressifs. Ils estiment en effet que « *certaines collectivités peinent à assumer les charges et les responsabilités liées à l'exercice des compétences qui leurs sont déjà transférées* » ²⁹² et que ces difficultés sont essentiellement dues au manque de ressources humaines, tant sur le plan quantitatif que qualitatif :

290 Loi N°93-008 du 11 Février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales, article 4

291 Restitution régionale, Région de Koulikoro, Octobre 2014

292 Restitution régionale, Région de Ségou, Septembre 2014

« Toutes les communes ne disposent pas de secrétaires généraux et/ou de régisseurs, postes qui doivent être nécessairement pourvus pour pouvoir assurer le minimum de gestion des affaires administratives et financières ». ²⁹³

Sur le plan qualitatif, le personnel de l'administration des collectivités territoriales ne semble pas suffisamment outillé techniquement pour faire face aux tâches de gestion qui lui sont dévolues. Pourtant, selon les responsables de l'administration, *« l'Etat et les partenaires techniques et financiers consentent régulièrement beaucoup d'efforts pour la formation et la mise à niveau des responsables des collectivités pour leur permettre d'assumer ces responsabilités »*. ²⁹⁴ Pour d'autres, *« le fort taux de remplacement des élus lors des élections et les défections des agents fonctionnaires des collectivités pourraient expliquer la détérioration permanente de la qualité des ressources humaines, des collectivités, étant donné que dans les communes rares sont les élus qui parviennent à faire plus de deux mandats consécutifs »*. ²⁹⁵

Il y a aussi les problèmes liés à la gestion et distribution des ressources fiscales de l'Etat pour assurer le développement local et régional. La difficulté de recouvrement des taxes de développement local et régional (TDRL) est devenue un problème crucial pour les entités décentralisées et pour l'administration qui se rejettent mutuellement la responsabilité. Le Haut Conseil des Collectivité Territoriales (HCCT) invoque pour sa défense l'inadaptation des textes, tant au niveau de l'autorité de recouvrement que des moyens mis à la disposition du conseil municipal pour sa perception, la persistance de l'incivisme fiscal hérité de la démocratisation du pays, et la faiblesse de l'autorité (Etat et collectivités territoriales) qui hésite à utiliser les moyens de contrainte. De son côté, l'administration territoriale fustige la lenteur dans l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales qui excèdent les délais légaux et sont sujets à de multiples rejets de la part de l'autorité de tutelle parce qu'inadéquats. En outre, la non maîtrise par les collectivités locales des procédures d'exécution budgétaire axées sur les principes de la comptabilité publique incluant l'unicité de caisse devient une entrave au décaissement de sommes en cas de besoin (non disponibilité des fonds communaux affectés à d'autres usages). Certains membres de l'administration soulignent aussi le manque d'implication des autorités des collectivités territoriales pour des considérations électorales, ayant pour but d'obtenir les voix de leurs électeurs à l'heure du bilan.

²⁹³ Restitution régionale, Région de Mopti, Octobre 2014

²⁹⁴ Restitution régionale, District de Bamako, Rive gauche, Octobre 2014

²⁹⁵ Restitution régionale, Région de Sikasso, Septembre 2014

« Certains responsables politiques font leurs campagnes sur la base de promesse de suppression des taxes ou de leur allègement, ainsi, ils ne peuvent plus retourner vers ces mêmes populations pour réclamer les taxes et les impôts ». ²⁹⁶

Cette situation d'accusation mutuelle fait le lit d'une relation de partenariat tendue entre l'Etat et les collectivités alors que tous s'accordent à dire que celle-ci devrait plutôt être franche et ouverte pour le bénéfice des populations. En trame de cette difficulté de collaboration se pose le problème même du type de partenariat que doivent avoir les différentes autorités, l'Etat, les collectivités et les autorités traditionnelles sur le terrain. En plus des difficultés liées aux problèmes d'appropriation du concept de la décentralisation avec ses conséquences, et celles liées au déficit de transfert de compétences et de ressources, les insuffisances des textes régissant la décentralisation, notamment celle portant sur le partenariat entre l'Etat et les collectivités a été unanimement évoquée.

3.2.2.3 Conflits de compétences et luttes de pouvoirs

Dans l'état actuel du processus de décentralisation, les conflits de compétences existent à plusieurs niveaux. Cette mauvaise définition de l'attribution des compétences débouche sur des relations souvent antagoniques entre différents paliers de pouvoirs. À titre d'exemple, le principe de subsidiarité énoncé dans l'article 20 de la Loi n° 93-008 du 11 février 1993 qui détermine la libre administration des collectivités territoriales se heurte à d'autres dispositions législatives qui contrecarrent ses effets aboutissant ainsi à un conflit de compétences entre plusieurs échelons administratifs. On les remarque d'abord entre l'administration déconcentrée et les collectivités décentralisées qui leur ont été substituées : l'ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 créant les entités administratives a été abrogée par la Loi n° 99-035 du 10 août 1999 créant les collectivités territoriales sans qu'un terme soit mis à leur existence.

Entre les collectivités et les représentants de l'Etat

Depuis la mise en place des organes exécutifs des collectivités décentralisées, ceux-ci n'ont cessé de réclamer, en se basant sur les textes, le transfert de domaines, de pouvoirs et de ressources, afin de participer pleinement à l'exercice de leur fonction en s'assurant un champ discrétionnaire qui leur confèrera légitimité et responsabilité

aux yeux des populations qui les ont choisis. En effet, la loi relative à la constitution du domaine des collectivités locales (loi n° 96-050), celles d'orientation forestière (lois n° 95-003 et 95-004) et bien d'autres, promulguées par la 3^e République, recommandent à l'État l'octroi de domaines propres aux collectivités territoriales et aux particuliers sur lesquels ils sont libres d'exercer leurs compétences. Elles font de l'approche participative l'un des principes clefs de la gestion décentralisée des ressources naturelles permettant d'associer les acteurs locaux aux prises de décisions en les dotant de pouvoirs discrétionnaires conséquents. Depuis la promulgation de ces lois, aucun décret d'application n'a vu le jour. La non-application des textes a créé une situation de méfiance entre l'État et les collectivités décentralisées qui s'accusent mutuellement du retard apporté dans les transferts.²⁹⁷

Au niveau des régions, alors que certains élus locaux déplorent le fait que l'administration continue à piétiner sur certaines de ses prérogatives, les représentants de l'Etat arguent quant eux que, bien souvent « *des élus se prévalent des prérogatives qui ne leurs sont octroyées par aucune loi* ». ²⁹⁸ Cette ambiguïté dans les textes de loi est, par exemple, explicative des relations tendues entre la préfecture et la mairie de la commune urbaine de Niono. Selon le maire « *Seul le maire est compétent pour faire le lotissement, mais chez nous aujourd'hui c'est le préfet qui s'occupe du lotissement malgré que nous sommes une commune urbaine, malgré que nous sommes dans l'office du Niger, donc une gestion déléguée* » ²⁹⁹ ce à quoi, le Préfet rétorque en disant « aucune collectivité ne dispose de terre, aucune loi ne leur octroie des terres, en tout cas, moi, je n'en vois pas ». ³⁰⁰ Pour un jeune de Niono :

« Il y a la méconnaissance dans la gestion foncière, d'accord, tu as besoin de terrain jusqu'à 5 hectares, ou tu dois chercher ça ? C'est n'est pas à la mairie qu'il faut aller chercher, la mairie ne peut pas de donner cette terre même si ça se trouve dans la commune de Niono, j'ai besoin de 5 hectares dans la commune de Niono, la mairie n'ai pas la compétence pour cette attribution, mais le préfet, il faut que les populations comprennent les textes. Par exemple, tu as besoin de moins de 5 hectares de terre, de 0 à 0,2 hectares, ce n'est pas le préfet qui peut faire cette attribution mais le sous-préfet, c'est ce que les textes disent ». ³⁰¹

297 Restitution régionale, Région de Kayes, Septembre 2014

298 Focus groupe Kadiolo, Région de Sikasso, Mars 2014

299 Entretien individuel, Niono, Janvier 2014

300 Entretien individuel, Niono, Janvier 2014

301 Focus groupe hétérogène, Niono, Région de Ségou, Janvier 2014

Entre les collectivités et les institutions traditionnelles

En plus du conflit de compétence entre les collectivités et les représentants de l'Etat, il y a aussi ceux entre les collectivités et les institutions traditionnelles. D'après les participants, avec la décentralisation et la mise en place des communes, les institutions traditionnelles ont du mal à trouver leurs places parmi les représentants de l'État et des élus locaux. Au-delà de leur manque de moyens, les institutions traditionnelles se trouvent fortement confrontées à « *une concurrence des institutions modernes qui leur ont retiré toutes leurs prérogatives* ». ³⁰² Certaines populations « *ne voient plus de poils sur la tête des chefs de village, ce sont les maires qui décident de tout* ». ³⁰³ Cette question est revenue à maintes reprises lors des consultations, et notamment en lien avec la gestion des ressources naturelles (voir *Chapitre 2*) et les questions de développement (infrastructure et équipements publics).

Ces situations conflictuelles existent entre les chefs traditionnels et les élus entre qui, là aussi, les rapports ne sont pas clairs. Si certaines autorités traditionnelles pensent que « *les maires doivent être sous l'autorité des chefs traditionnels, ceux-ci étant les représentants de l'Etat au niveau des villages* » ³⁰⁵, certains élus sont plutôt d'avis que leur propre « *autorité est au-dessus de celle du chef de village dans la mesure où les textes leur donnent la responsabilité de la commune toute entière et le village étant une entité de la commune* ». ³⁰⁶

Néanmoins, il est indéniable que dans les faits, des conflits naissent de cette ambiguïté. Les cas de figure les plus cités sont liés aux des transactions foncières, de même qu'aux cérémonies dans certaines localités. Dans cette situation, il faut reconnaître que l'affaiblissement des pouvoirs des autorités traditionnelles contribue à fragiliser la cohésion sociale dans la mesure où les structures qui les remplacent en partie et dont elles sont les auxiliaires, l'administration et les élus, n'ont pas toujours d'ancrage solide auprès des populations. Bien souvent, ces institutions nouvelles ne jouissent pas de la confiance nécessaire au maintien d'une collaboration franche entre tous les acteurs, condition d'un climat de paix sociale.

302 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mai 2014

303 Focus groupe hétérogène, Ambidebi, Région de Kayes, Mars 2014

304 MAGASSA, Hamidou et Doulaye KONATE (2011), *Cartographie des pouvoirs et de leur légitimité au Mali*, Commissariat au Développement Institutionnel

305 Focus groupe hétérogène, Kita, Région de Kayes, Mars 2014

306 Restitution régionale, Région de Sikasso, Septembre 2014

D'autres enquêtes ont estimé que le faible impact des réformes au niveau de la gouvernance politique et socio-économique initiées depuis cinquante ans dans le pays, y compris celle de la décentralisation, s'expliquerait en grande partie par le peu d'implication des populations dans la conception de départ de ces réformes, l'absence de portage politique en faveur des actions engagées, le peu de fiabilité et de légitimité des acteurs chargés d'assurer le relais entre les centres de décisions (autorités nationales) et la base (populations) dans la mise en œuvre des dites réformes.³⁰⁷

Si les débats autour des questions de décentralisation tournent généralement autour des transferts de compétences et de ressources, pour l'ancien Ministre de la Décentralisation et de la ville, Ousmane Sy :

« Le grand problème que la décentralisation connaît au Mali aujourd'hui, c'est qu'on a décentralisé le territoire tout en gardant l'état centralisé du point de vue de l'exercice des responsabilités et du monopole des moyens : les moyens financiers comme les moyens humains. C'est pour ça d'ailleurs, les réflexions dans lesquelles nous sommes en train de travailler aujourd'hui : on parle plus de responsabilité, de moyens que de transfert. Le transfert, ça veut dire "on déménage". L'idée de partir de la dévolution, ça veut dire on part de la subsidiarité : tout ce qu'on peut faire à un niveau inférieur est de la responsabilité du niveau inférieur. On sort progressivement de l'idée de transfert parce qu'il y a une chose de donner une responsabilité à quelqu'un, et une chose est que la personne qui reçoit la responsabilité se mette dans les conditions d'exercer la responsabilité ». ³⁰⁸

3.2.2.4 Vers la régionalisation ?

Pour plusieurs participants, les événements qui ont conduit au Coup d'Etat de 2012 seraient une des conséquences de cette défaillance des réformes, notamment la décentralisation, que les autorités ont mise en œuvre pour répondre aux problèmes qui avaient contribué à déclencher les événements de 1990. Ce chapelet de constats constitue autant de défis que l'Etat malien doit relever. Pour certains, c'est conscient

307 SIDIBE, Ousmane Oumarou (2013), « la Délégation de l'Etat : un accélérateur de la crise malienne ? » dans KONATE, *D. op.cit.*

308 Entretien individuel, ancien Ministre, Bamako, Novembre 2014

309 TOURE, Séni, (2014) *Communication sur les orientations stratégiques majeures d'approfondissement de la décentralisation à travers la régionalisation*, Octobre 2014

de ces défis que les nouvelles autorités entendent s'atteler à l'amélioration du processus de décentralisation par des nouvelles directives et réformes. Celles-ci portent sur des nouvelles visions et orientations stratégiques d'approfondissement de la décentralisation « *à travers une décentralisation renforcée, fondée sur la régionalisation, mettre le développement régional au centre de la gouvernance, de la croissance de l'activité et de la solidarité nationale dans le respect des diversités culturelles et territoriale, en préservant l'unité et l'intégrité nationale* ». ³⁰⁹

Au lieu de s'annoncer comme une rupture avec la décentralisation, la régionalisation se présente comme une modalité opératoire de celle-ci. Pourtant du point de vue d'un observateur averti :

« Le terme régionalisation, à l'instar de la décentralisation, recouvre des notions et des réalités très diverses, qui ne répondent ni aux mêmes inspirations ni aux mêmes desseins politiques ou administratifs » ³¹⁰. Pour d'autres, cette régionalisation est perçue « une réponse des autorités face, non seulement, aux critiques adressées à la décentralisation, mais aussi une réponse à la demande de fédération du Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) qui, à défaut d'avoir l'indépendance, s'accroche dur à une large autonomie ». ³¹¹

Ainsi pour certains, « tout comme la décentralisation avait été envisagée comme solution à la rébellion des années 1990, la régionalisation semble vêtir le même manteau pour répondre à la rébellion de 2012 ». ³¹² Si du point de vue d'un responsable en charge du projet de la régionalisation, celle-ci « n'est ni le régionalisme, ni le fédéralisme, [...] et se met en place dans le cadre d'un Etat unitaire, conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », ³¹³ pour certains participants tout aussi avisés « le concept reste flou et la manière dont elle est en train d'être mise en place, rappelle bien celle de la décentralisation ». ³¹⁴ Bien que n'ayant pas été évoquée comme sujet à part entière lors des consultations, la régionalisation a été soulevée comme préoccupation au cours de nombre de focus groupes. Un ancien élu et Président de conseil de cercle s'est plaint

310 Restitution régionale, Région de Kayes, Octobre 2014

311 Restitution régionale, Région de Gao, Octobre 2014

312 Restitution régionale, Région de Sikasso, Octobre 2014

313 TOURE, Séni (2014), op.cit

314 Restitution régionale, Région de Ségou, Septembre 2014

« [d']entendre parler de la régionalisation à la radio et la télé sans qu'une vraie communication soit faite de la part du Gouvernement et sans que les intellectuels ne soit impliqués. Des sociologues, des traditionnalistes, pourraient aider à éviter les problèmes qui ont été rencontrés avec la mise en place de la décentralisation, surtout [lors de la mise en place] des communes ». ³¹⁵

D'une façon générale, les populations rencontrées lors des consultations, estiment que l'intention de la décentralisation est incontestablement bonne, mais que sa mise en œuvre est confrontée à d'énormes difficultés qui font qu'elle apparait aujourd'hui comme une source de tension et de conflits au sein de la population. Qui plus est, la complexité de ses structures a créé une multiplication des lieux de pouvoirs qui, combinée aux chevauchements de compétences et autres zones d'ombres, ont créé une structure favorisant la compétition entre acteurs. Si elle est jugée comme une œuvre inachevée, d'autres restent optimistes et l'estiment bien implantée malgré sa relative nouveauté et espèrent que la régionalisation contribuera sans doute à la résolution des difficultés rencontrées par la décentralisation. Pour Ousmane Sy,

« la réforme c'est pas les textes c'est sur les habitudes et des comportements qu'il faut changer et ça ! Ça prend du temps ! Ce sont des questions réelles, il faut des capacités pour le faire (...) il faut que le collectif prime de plus en plus sur l'individuel ». ³¹⁶

3.4 Perceptions sociales des déséquilibres et défaillances dans l'offre des services publics

3.4.1 Catégorisation entre favorisés et exclus et entre centre et périphéries du développement

En plus des disparités qui existent entre Bamako et les autres régions en termes d'infrastructures et d'équipements (écoles, santé, routes, etc.), la plupart des Maliens de l'intérieur considèrent Bamako comme le centre où « *tout se noue et se dénoue* ». ³¹⁷ De leur point de vue, Bamako se réserve l'essentiel des opportunités économiques.

³¹⁵ Restitution régionale, Région de Kayes, Octobre 2014

³¹⁶ Entretien individuel, ancien ministre de la Décentralisation et de la Ville, Novembre 2014; pour une analyse approfondie des questions liées à la gouvernance dans le processus décentralisation, voir les travaux du Forum Multi-acteurs sur la Gouvernance

³¹⁷ Focus groupe homogène femmes, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

Il est également le centre de toutes les décisions, mêmes celles qui concernent en premier lieu le reste du pays, et ce malgré la décentralisation. Cette disposition centrale de Bamako fait que son influence est perceptible sur tous les plans. Ainsi donc, certaines populations jeunes de l'intérieur estiment que « *pour avoir un emploi après les études, il vaut mieux le chercher depuis Bamako ou avoir un bras long* ». Ce sentiment est d'autant plus justifié sur le plan de l'emploi, que le deuxième bulletin trimestriel de 2014 du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle donnait la répartition géographique suivante :

« Les créations d'emplois sont plus importantes à Bamako avec 2 629 emplois. La région de Koulikoro suit avec 859 emplois³¹⁸. Dans les autres régions, les créations d'emplois ont été timides, leur nombre varie ainsi entre 77 emplois pour la région de Gao et 394 pour celle de Mopti. Il y a eu 422 offres d'emploi, soit une baisse de 13,7% par rapport aux 489 recensées au premier trimestre. Là également Bamako pointe à la première place avec 132 offres enregistrées. La région de Koulikoro suit avec 68 offres. La région de Mopti affiche le deuxième plus bas niveau d'offres : 12 soit 2,8%, derrière la région de Kayes n'a enregistré aucune offre d'emplois ». ³¹⁹

Cette disparité en termes d'opportunités d'accès à l'emploi est perçue par la jeunesse malienne comme un facteur de fragilisation des jeunes des autres régions, et explique du même coup le très fort attrait qu'exerce Bamako sur ces derniers. Ainsi les jeunes ruraux, et particulièrement ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas embrasser des activités agropastorales, se ruent sur Bamako ou les grands centres urbains en quête d'emploi non agricole. De même, le sentiment d'exclusion est très fort chez les jeunes du Nord, lesquels l'expriment souvent en termes d'exclusion des opportunités d'emploi chez eux. Ils estiment que « *même les quotas qui [leur] sont octroyés lors des recrutements dans l'armée, la gendarmerie, et la police sont pourvus par des personnes venant de Bamako ou du Sud* ». De même que dans les projets, au sein des ONG et lors des grands chantiers. « *Au lieu de nous donner du travail dans l'usine de phosphate, on fait venir des gens de Bamako, même pour les postes d'ouvriers* ». ³²⁰

318 Noter que la région de Koulikoro encercle le District de Bamako, et que la périphérie de la capitale s'étend progressivement à la région de Koulikoro. Ainsi, une partie des emplois et investissement qui se retrouve statistiquement dans cette région sont donc directement liés à ce que l'on pourrait qualifier de « Grand Bamako »

319 L'Essor, « Création d'emplois : chiffres positifs, tendances mitigées », 29 juillet 2014, <http://maliactu.net/creation-demplois-chiffres-positifs-tendances-mitigees/>

320 Focus Groupe hétérogène, Bourem, Région de Gao, Juin 2014

3.4.2 De la perception de favoritismes aux ferments du discours Nord/Sud

Il ressort des consultations que le sentiment d'inégalité face aux investissements publics est largement partagé au Mali. De part et d'autres, les populations ont le sentiment que ce sont les autres qui sont toujours privilégiés et favorisés par l'Etat et ses partenaires. Ainsi donc, les populations du Sud estiment que la majorité des investissements du pays sont destinés au Nord, tandis que celles du Nord pensent que tout demeure au Sud. Ainsi se crée un regard croisé entre « Nordistes et Sudistes » au centre duquel l'Etat reste presque muet sur ses actions.³²¹ De la même manière, les populations rurales et celles des régions estiment que les centres urbains et Bamako concentrent toutes les opportunités d'emploi, les investissements pour le développement, de même la prise de décisions. « *Alors que tous les Maliens payent des impôts en aspirant à leur développement, tout s'investit dans les villes* ». ³²²

Ces différents sentiments d'inégalité, de favoritisme et d'injustice dans un climat où l'information officielle laisse la place à des rumeurs, expliquerait, pour certains, « *les fondements des rébellions et [des esprits indépendantistes]* ». ³²³ Le manque de visibilité et de traçabilité de l'action publique en général et des investissements en particulier, est fortement perçu par les populations, qu'elles soient au Sud ou au Nord, comme la manifestation d'une volonté de la part des gouvernants de masquer leur préférence pour une zone par rapport à une autre. Ce sentiment est perçu par certaines populations comme une source de frustration contribuant au renforcement des distances entre les populations et les élites, entre populations du Nord et celles du Sud, d'une part, entre Bamako et les autres régions d'autres parts, et aussi entre les centres urbains et les zones rurales.

« *Nous, notre forêt est détruite. Nous populations rurales nous sommes fatiguées à cause des Kaysiens [citadins]. Plus de 120 charrettes quittent Kayes pour venir couper des arbres ici, qu'ils soient secs ou pas. Si tu leur poses la question, ils te disent voilà mes papiers ! Mais qui leur donne toutes ces autorisations de venir couper tous nos arbres ? Ce ne sont pas les autorités de Kayes? [...] Le maire ne peut pas parler encore moins le chef de village* ». ³²⁴

321 Entretien individuel, Coordinatrice du Projet d'Appui au Développement Communautaire (PADEC), Bamako, Novembre 2014

322 Focus groupe homogène jeunes, Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

323 Focus groupe hétérogène, Bafoulabé, Région de Kayes, Avril 2014

324 Focus groupe hétérogène Ambidebi, Région de Kayes, Mars 2014

« Une grande partie des fonds destinés à la réalisation des projets retournent à Bamako pour servir à la construction des villas des responsables de ces projets ». ³²⁵

« Entre nous, on n'a pas un problème qui peut dépasser cinq jours sans être réglé, le problème auquel on est confronté aujourd'hui ne concerne ni les Peulhs ni les Touaregs, c'est entre l'armée malienne et les groupes rebelles, je ne vais pas aller loin, car moi je ne savais pas que j'étais Malien et que j'avais des droits avant la rébellion, je ne m'aperçois que je suis Malien que quand on vient me réclamer annuellement les impôts, c'est tout récemment grâce à la rébellion de 1990 que j'ai eu droit à un puits et à créer mon village sinon avant j'étais juste considéré comme une simple fraction nomade ». ³²⁶

Les allégations de favoritisme ont ainsi souvent porté sur les disparités entre la partie Nord et la partie Sud du pays. Selon la plupart des participants de chaque localité, l'Etat favoriserait les autres. Ainsi, un sentiment largement partagé par les populations de la région de Kayes consultés est que, que « *ce soit avant ou avec l'avènement de la décentralisation, l'Etat n'a pas fait d'investissement dans la région. Toutes les réalisations qui existent dans la région sont des investissements faits par les migrants [diaspora] : les centres de santé, les écoles, les châteaux d'eau, les jardins potagers, les ponts, etc.* » ³²⁷. Selon un participant de la même région, « *la seule chose [qu'ils ont] demandée à l'Etat, c'est des routes et [ils] attendent depuis des décennies* » ³²⁸ alors que « *des grands ponts et des grands barrages sont financés pour le Nord sans même que les populations n'en fassent la demande* ». ³²⁹ Ce sentiment est d'autant plus partagé par les populations de la région de Kayes que certains estiment que « *même [s'ils] se rebellaient contre l'Etat central, [ils auraient] totalement raison* ». ³³⁰ Inversement, ces mêmes sentiments d'exclusion ont été exprimés à l'endroit des pouvoirs publics et des partenaires techniques et financiers (PTF) par une grande partie des populations des trois régions du Nord. S'agissant des investissements, certains participants estiment que « *tout ce que le Mali a est investi vers le Sud : les*

325 Focus groupe hétérogène Bourem, Région de Gao, Juin 2014

326 Focus groupe hétérogène Bourem, Région de Gao, Juin 2014

327 Focus groupe hétérogène, Bafoulabé, Région de Kayes, Avril 2014

328 Focus groupe Ambidedi, Région de Kayes, avril 2014

329 Focus groupe Ambidedi, Région de Kayes, avril 2014

330 Focus groupe Ambidedi, Région de Kayes, avril 2014

projets de développement, les infrastructures, les aménagements, etc. ». ³³¹ Il ressort des consultations que les populations du Nord ont le sentiment « *d'être oubliées* » ³³² par l'Etat central qui « *ne les considèrent comme Maliens que quand les élections s'approchent* ». ³³³

L'analyse de ces sentiments analogues qui semblent se contredire et diviser les populations du Sud et celles du Nord, suscite l'interrogation de savoir où vont les fonds investis annoncés par l'Etat et ses partenaires. Selon une ancienne responsable de l'Etat :

« Il y a eu pas mal d'investissements dans ce pays que ce soit dans le Sud ou dans le Nord, mais la population ne voit pas concrètement l'utilité des investissements [car] il n'y a pas de continuité dans ce qui se fait, alors que les investissements sont rentables à long terme. Ils [Les investissements] manquent ainsi d'impacts sur la durée, et les populations ne peuvent pas comprendre ça ». ³³⁴

Dans les régions du Sud, notamment à Kayes, contrairement à ce que les populations avancent, il ressort des documents officiels que plusieurs milliers d'infrastructures ont été réalisées grâce au concours de l'Etat, bien que souvent avec une contribution des populations. Ainsi dans la région de Kayes par exemple, la Direction Nationale de l'Hydraulique avec l'appui du Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) a financé, entre 2003 et 2006, la construction de 2617 forages avec une enveloppe d'environ 12 milliards de FCFA. En outre 100 points d'eau modernes, 18 puits citernes, 72 pompes et 4 stations solaires contribuant fortement à l'objectif des taux de 1 point d'eau potable moderne pour 400 habitants ont été réalisés ³³⁵.

De la même façon, les assertions selon lesquelles l'Etat et ses partenaires investissent tout dans le Sud, est à relativiser. En effet, plusieurs programmes ont été mis en œuvre au bénéfice des populations du Nord ces dernières décennies. Au rang desquels nous pouvons citer le Programme d'Investissement et de Développement Rural des Régions du Nord Mali (PIDRN) financé conjointement par la République du Mali, le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA), la Banque Ouest-

331 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, District de Tombouctou, Mai 2014

332 Focus groupe homogène femme déplacées et retournées, Gao, Région de Gao, Juin 2014

333 Focus groupe hétérogène, Ansongo, Région de Gao, Juin 2014

334 Entretien individuel, ancienne Ministre et première femme gouverneur, Bamako, Novembre 2014

335 Programme National d'Infrastructures Rurales, La Coopération Décentralisée au Mali, Bamako, Mai 2004

Africaine de Développement (BOAD), le Fonds Belge de Sécurité Alimentaire (FBSA) et les bénéficiaires pour une part modeste. Interrompu en 2012 en raison de la crise, son coût qui était de 17,6 milliards FCFA et il devait s'étaler sur une période de sept ans (2006-2013). Il s'inscrivait dans les objectifs et orientations fixées par le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali et devait contribuer à réduire la vulnérabilité et la pauvreté rurale et à restaurer le tissu économique et social des régions du Nord du Mali.³³⁶

Si les populations du Sud n'avancent que très peu de récrimination envers leurs ressortissants pour leurs implications dans les détournements des fonds destinés au développement des régions du Nord, celles du Nord estiment que les grands projets qui ont été financés en leurs noms « *ont été en partie mal gérés par les fils mêmes du Nord et qu'[elles-mêmes] ont été complices de ces gaspillages de fonds* ». Un point de vue rejeté par l'ancien Premier Ministre Ahmed Mohammed Ag Hamani :

« Pour moi, il est inexact de dire que les ressources qui viennent de l'extérieur sont destinées au Nord, [et] qu'elles sont détournées par des gens, ça ce n'est pas vrai. D'abord, les ressources qui viennent, elles viennent pour le Mali, ce n'est ni pour le Nord, ni pour le Sud. C'est le gouvernement du Mali qui dégage les priorités avec les populations, les représentants des populations pour le développement des zones concernées. Mais, il y a eu beaucoup de projets qui ont été fait dans le Nord, la route Sevaré-Gao [...], les aménagements des périmètres irrigués le long du fleuve partout, dans la région de Tombouctou la zone des grands lacs... Tout ça sont autant de projets qui sont fait avec pour appuyer la population et leur permettre d'atteindre rapidement l'autosuffisance alimentaire ».³³⁷

D'une façon générale, les populations du Nord estiment que si l'Etat a fait des efforts pour mobiliser des fonds pour le développement des régions du Nord, celui-ci n'a pas été regardant sur les résultats et les impacts des projets sur les populations, laissant ainsi une minorité profiter de ces fonds au détriment de la majorité qui reste dans la grande pauvreté, tributaire des dons ou obligée de s'exiler.

336 Les Echos, « Financement au Nord Mali : De gros projets, peu de retombées », 12 mars 2012, <http://maliactu.net/financement-au-nord-mali-de-gros-projets-peu-de-retombees/#sthash.oSI7LWPH.dpuf>

337 Entretien individuel, ancien Premier Ministre, Bamako, Janvier 2015

« Toute personne que tu demandes te dira que tout l'argent que le Mali reçoit ne vient qu'au Nord. L'argent vient au nom du Nord, mais ça reste à Bamako. Et puis tout ce que nous avons estimé utile pour le développement des régions du Nord, [...] ils le dirigent comme bon leur semble et il n'y a aucun mécanisme de suivi. [...] C'est d'ailleurs notre problème avec les gens du Sud, car selon eux c'est nous qui bénéficions de tout... ça n'arrive pas chez nous ! [...] Sinon l'argent, quand même, vient, sinon même tout de suite l'argent qui rentre au Mali c'est pour le Nord, mais il n'arrive pas ici, on le voit pas, on ne voit même pas sa trace ». ³³⁸

De la même manière, dans les campagnes à travers le pays, Bamako semble être le seul espace viable du Mali car tout y serait affecté en termes de ressources et d'opportunités. Ce sentiment, largement partagé, laisse entrevoir de toute évidence que les Maliens ne sont pas toujours au fait de la distribution des ressources du Mali entre les différentes régions et, plus pratiquement, des déficits structurels dans l'offre de service publique qui n'épargnent, au constat, aucun secteur ni aucune région en particulier.

« Trois ans qu'il ne pleut pas, à plus forte raison que nous cultivions. Si l'argent dont on parle arrive ici, on n'allait pas être comme ça. Mais on ne peut pas te dire toutes nos amertumes... [...] C'est donc des grosses sommes dont on a entendu le nom, mais on n'a même pas senti l'odeur. L'argent-là, si on l'investit, les traces sont visibles. On ne sait pas si, l'argent-là, c'est au gouverneur qu'on donne, si c'est aux militaires qu'on donne... À tous ceux qui disent que tout l'argent est investi à Gao, dites les de venir ici pour qu'ils puissent faire le constat ». ³³⁹

Ainsi, les déséquilibres structurels et défaillances dans les investissements et l'offre de services publiques sont réinterprétés par les populations sous l'angle de favoritismes régionaux encouragés par les pouvoirs publics ou les partenaires techniques et financiers. Cette lecture a pour conséquence de consolider, dans les imaginaires, un discours polarisant Nord/Sud et des sentiments partagés d'inégalité entre ruraux

338 Focus groupe hétérogène, Gao, Juin 2014

339 Focus groupe hétérogène, Gao, Juin 2014

et urbains, provinciaux et gens de la capitale, entre le Mali d'en haut et celui d'en bas. Fondamentalement, l'on note un insidieux processus d'internalisation de cette catégorisation bipolaire entre Maliens, avec, d'un côté, les privilégiés et de l'autre les exclus, majoritaires, pour ce qui est des individus et des communautés, et, pour les régions, les centres et les périphéries du développement. Discours susceptible d'être alimenté et instrumentalisé par des entrepreneurs politiques intéressés.

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix

Les défaillances structurelles dans la délivrance du service public sont interprétées comme des inégalités de traitement et des injustices de la part de l'Etat, et parfois même des bailleurs de fonds internationaux, entraînant une catégorisation entre « favorisés » et « exclus », entre Nord et Sud, entre ville et campagne, entre Bamako et le reste du pays. La décentralisation, pensée comme la solution à ces problèmes, n'a jusqu'ici pas su apporter les réponses adéquates, en raisons notamment de son incomplétude et de l'exploitation des zones d'ombres par les divers acteurs et autorités en présence. Par où commencer pour assurer une gouvernance plus transparente et légitime, assurant un accès minimum à un service public de qualité permettant à tous de jouir des ressources du développement ?

- **Défaillances dans la gestion des affaires publiques**

Comment assurer plus de transparence dans l'affectation de la ressource publique et des projets de développement ? Comment garantir que les individus et les institutions chargées d'assurer la gestion et l'arbitrage de l'action publique le font de façon équitable et impartiale, à l'abri des pressions extérieures et/ou de leurs intérêts propres ? Quels types de réforme engager pour amener les populations à avoir davantage confiance dans leur système de Justice ?

- **Insuffisance de traçabilité, redevabilité et de cadres de concertation**

Comment assurer une meilleure traçabilité et plus de suivi, de même qu'un plus grand contrôle de l'action publique ? Comment favoriser à la fois la transparence et la redevabilité dans l'action publique ?

- **Faible implication de la population dans la formulation des politiques et projets de développement et manque de participation citoyenne**

Comment renforcer la responsabilisation et la participation citoyenne dans la gestion de la chose publique ?

- **Baisse du niveau d'éducation citoyenne**

Comment développer et encourager une meilleure culture de citoyenneté ?

- **Lacunes persistantes dans la mise en œuvre du processus de décentralisation**

Comment assurer une meilleure appropriation du processus de décentralisation par les populations et les différents niveaux d'autorités et d'élus ? Comment faire en sorte que la décentralisation réponde à ses objectifs initiaux ?

CHAPITRE 4

Mécanismes de gestion et résolution des conflits locaux et rébellions armés

Comme de nombreux pays africains qui ont obtenu leur indépendance dans les années 1960, l'histoire sociopolitique du Mali est émaillée par une succession de conflits, qu'ils soient de nature localisée ou d'ampleur nationale. Pour les Maliens, l'incapacité des pouvoirs publics ou même des communautés à y mettre un terme constitue l'un des principaux obstacles à la paix. En effet, au-delà même des conflits eux-mêmes, c'est leur récurrence quasi-cyclique qui apparaît le plus problématique.

La plupart de ces conflits, qu'ils soient locaux ou de dimension nationale, puisent leurs racines dans l'enchevêtrement des forts sentiments d'inégalités au sein et entre les communautés. Leur survivance (cycle ininterrompu de conflits locaux et de rébellions) qui affecte depuis au moins cinq décennies la paix sociale dans le pays est portée par ces sentiments d'inégalités entre communautés qui font le lit des processus de radicalisation sociopolitique.

Leur récurrence, quant à elle, s'explique à la lumière des consultations, par les limites inhérentes aux modes de résolution mis en avant. Qu'il s'agisse de l'emploi de la violence légitime par la force publique ou le recours à la négociation, les moyens employés pour régler les tensions et conflits semblent porter en eux les ferments de la survivance de la crise. En effet, lorsque l'État opte pour la répression, un cycle de profond ressentiment et de désir de vengeance se développe, du fait de la brutalité excessive de la violence souvent employée et des débordements de part et d'autre, entretenant ainsi un environnement constant d'insécurité physique comme psychologique. Lorsqu'au contraire les voies raisonnées sont choisies – négociation, médiation – les populations dénoncent des processus qu'ils perçoivent comme n'étant pas suffisamment inclusifs et comme étant portés par des acteurs à la légitimité limitée. Dans tous les cas, les défaillances perçues dans les mécanismes employés génèrent au sein des populations un profond sentiment d'abandon qui pousse parfois à des formes de repli ou à une profonde défiance envers l'État, entretenant ainsi un climat délétère de tensions permanente entre populations ou entre certaines franges de la population et l'État. Une situation résumée par un notable de Ber : « *On veut*

*dire la vérité, puisque honnêtement on en a marre avec ce problème. Il n'y a pas de paix, il y a pas de guerre, on ne sait pas à quel saint se vouer. [...] Il faut dire que les rébellions ont été mal gérées, c'est ça la vérité ».*³⁴⁰

4.1 Le Mali, terre de conflits

De par son histoire, le Mali est une terre de rencontres multiples : rencontres entre cultures et groupes ethniques, rencontres entre pratiques socioprofessionnelles, etc. Si ces échanges et rencontres sont pour les Maliens sources d'enrichissement mutuel, elles peuvent toutefois être porteuses de risques de conflits. Comme nous l'avons vu tout au long de ce rapport, les sources de tensions et les risques pour la cohésion sociale identifiés par les populations sont nombreux et divers, et s'entremêlent dans un chassé-croisé complexe. Les types de conflits, ouverts ou latents, de haute ou de basse intensité, qui en émanent le sont donc tout autant – allant du conflit de pâturages à la rébellion contre l'État, en passant par les litiges fonciers ou les luttes de pouvoir intra-communautaires.³⁴¹

Les conflits au Mali peuvent être classés en deux grands types : les conflits locaux et les conflits à dimension nationale. Les conflits locaux sont ceux qui surviennent entre les membres d'une même communauté (conflits intra-communautaires) ou entre au moins deux communautés (conflits intercommunautaires). Les conflits à caractère national comprennent quant à eux les conflits armés qualifiés de rébellion contre l'État. Ceux-ci sont mieux structurés et portent le plus souvent sur des revendications politiques, identitaires et territoriales.

Néanmoins, il apparaît à la suite des consultations, que ces catégorisations, quelques peu théoriques, sont beaucoup plus floues qu'il n'y paraît. En effet, les deux types de conflits s'interpénètrent : si, d'une part, les rébellions se construisent et s'ancrent généralement dans une multitude de conflits de nature plus localisés – qui s'articulent avec des enjeux et un agenda de dimension nationale et se matérialisent par la contestation violente de l'organisation politique³⁴², plusieurs conflits intra- ou intercommunautaires « profitent » également de ce contexte de crise généré par les rébellions pour se réactiver, s'attiser ou évoluer, s'imbriquant ainsi partiellement dans le conflit national. C'est par exemple le cas de la compétition entre certaines fractions

340 Focus groupe notables et leaders de la communauté arabe, Ber, Région de Tombouctou, juin 2014.

341 Pour un recensement des principaux conflits actifs au Mali, voir Fondation Friedrich Ebert (2014) *Les conflits communautaires et les mécanismes de médiation et de réconciliation au Mali* ; et/ou PSGSP/PNUD (2014)

342 POULTON et ag YOUSOUF (1999) *op.cit.*

Touaregs et, dans une moindre mesure Arabes, luttant pour le pouvoir et le contrôle de certains territoires, qui se sont affrontés – et s'affrontent toujours – de manière violente dans le sillage des grandes rébellions.³⁴³

Si certains de ces conflits trouvent rapidement une issue heureuse à travers les mécanismes de prévention et de gestion en vigueur (traditionnels, étatiques, par une combinaison des deux ou par l'implication de la société civile), beaucoup d'autres en revanche peinent à trouver une solution réellement durable.

Les conflits pour le contrôle de l'accès, de l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles sont des conflits qui ont été le plus fréquemment débattus lors des consultations menées à travers tout le pays, ainsi que dans les camps de réfugiés. Ces conflits, qui se manifestent principalement au niveau local, sont présents aussi bien à l'intérieur qu'entre les communautés. Le conflit entre Sossobé et Salsabé, dans la région de Mopti (voir *Encadré 4.1 ci-dessous*) est illustratif de ce type de conflits qui perdurent à travers le temps. De tels conflits d'usage d'espaces agropastoraux ont été fréquemment mentionnés, notamment dans les zones où les conditions physiques (caractère aléatoire des pluies et des pâturages) font de la mobilité pastorale sur de vastes étendues l'une des meilleures stratégies permettant aux pasteurs de s'adapter à un milieu fragile. Ces zones connaissent des mouvements séculaires de transhumance qui rythment la vie socio-économique des communautés sédentaires. Si plusieurs arguent que les changements climatiques sont la cause de ces conflits, des études démontrent que, sans nier que la diminution des précipitations puisse entraîner un accroissement des tensions, ce type de conflits a, à toutes fins pratiques, toujours existé à travers l'histoire de la sous-région.³⁴⁴ Si les heurts sont fréquents entre pasteurs transhumants et populations sédentaires, les participants ont également rapporté nombre d'exemples entre sédentaires pour l'accès aux ressources – que ce soit les questions foncières, de l'orpaillage, etc. Par exemple, c'est ainsi que *depuis 1988 les paysans et éleveurs de deux villages du cercle de Nioro (région de Kayes) se disputent la paternité d'une forêt séparant leurs villages respectifs : Gassa et Boulouyel. Ce conflit, après plusieurs rebondissements en 1998, en 2003, puis en*

343 Pour une analyse plus approfondie, voir : LECOCQ, Baz (2003), « This Country is Your Country: Territory, Borders, and Decentralisation in Tuareg Politics », *Itinerario*, Vol. 27, N°1, 59-78

344 En effet, diverses études ont critiqué la vision d'une interaction entre agriculteurs et pasteurs plus symbiotique, ou moins violente dans le passé : Mark MORITZ, « The politics of Permanent Conflict : Farmer-Herder Conflicts in Northern Cameroon », *Canadian Journal of African Studies*, 40 (1), 2006, p. 101-126

2008, a connu un tournant mortel le 22 juillet 2013.³⁴⁵ Autant d'exemples de conflits inscrits dans la durée et non-résolus à ce jour, alternant les phases de latence et d'irruption violente. Ce genre d'affrontements est quasi permanent à chaque début de saison des pluies. Loin d'être des cas isolés, des conflits locaux caractérisés par leur récurrence se rencontrent partout au Mali, aussi bien au Nord qu'au Sud en passant par le Centre. La récurrence de ces conflits contribue à la rupture des liens sociaux et au maintien d'un climat délétère entre différentes communautés.

Encadré 4.1 | L'opposition Salsalbé et Sossobé : illustration d'un conflit jamais éteint

Des Toucouleurs, marabouts et éleveurs, du nom de famille Sall, originaires du Fouta Toro sont arrivés dans la zone de N'gourema (actuelle zone de Youwarou) environ quatre siècles avant la Dina,³⁴⁶ soit au 14^e siècle. Ils ont été les hôtes des Malinkés agriculteurs qui étaient des Traoré. Les deux clans entretenaient de bonnes relations au point que les agriculteurs Traoré ont décidé de laisser à leurs hôtes la gestion des bourgoutières, tout comme la chefferie, à condition que ceux-ci changent de nom. Suite à cet accord, les Sall sont devenus ainsi Traoré, et ont occupé les responsabilités convenues. Cette bonne cohabitation s'est poursuivie jusqu'en 1768 lorsqu'un premier incident éclata entre l'Ardo – le chef traditionnel de la lignée des Sall devenus Traoré – et un marabout de Sossobé pour une zone de pâturage, lorsque l'Ardo voulu retirer à ce dernier son « droit d'occupation » en lui demandant de quitter les lieux. Cet incident fut réglé à l'amiable. Après 1818, lorsqu'Amadou Sékou³⁴⁷ s'empara du pouvoir, un droit de pâturage fût de nouveau accordé à ce marabout par les Jowro³⁴⁸ de Sossobé sur injonction du Roi Amadou Sékou.

Mais depuis cette période, ces deux communautés rencontrent d'énormes difficultés dans leur cohabitation. Ces difficultés trouvent leurs origines dans le

345 Maliweb, « Conflit foncier entre deux villages du cercle de Nioro : Affrontement mortel entre Sarakolé de Gassa et Peuhl de Boulouyel », 21 août 2013, <http://www.maliweb.net/habitationsparcelles/conflit-foncier-entre-deux-villages-du-cercle-de-nioro-affrontement-mortel-entre-sarakole-de-gassa-et-peuhl-de-boulouyel-165275.html>

346 La Dina désigne l'État musulman fondé par les Peulhs du clan Bari dans le delta du Niger, au début du XVIII^e siècle, sous l'impulsion de Sékou Ahmadou (1818-1862).

347 Son règne dura de 1818 à 1845.

348 Administrateurs en charge des zones de pâturage

fait que le groupe Sossobé, appartenant au Leydi ³⁴⁹ de Salsalbé, n'a reçu qu'un droit d'usage, et non de réelle propriété. La cause lointaine de ce conflit réside en partie dans la difficulté d'interprétation des coutumes foncières, la difficulté d'accès aux Tarikhs³⁵⁰, et la confusion fréquente entre le droit d'usage et de propriété. La nature des rapports instaurés par Sékou Amadou (roi de Ségou et chef de la Dina) prédisposaient au conflit car les Salsalbé considèrent le droit d'usage accordé par Amadou Sékou comme une amputation de leur domaine, tandis que le groupe des Sossobé s'en prévaut. S'ajoute à cela l'incapacité des lois modernes de la période coloniale et celles du Mali plus tard, à trouver une solution définitive.

Ces luttes pour la propriété des zones de pâturages vont aboutir à la rupture des échanges économiques, sociaux – à travers des divorces –, l'interdiction de mariage et plusieurs affrontements sanglants entre ces deux communautés.³⁵¹ Ainsi, le 15 janvier 1936, un conflit sanglant éclata entre Sossobé et Salsalbé, à propos d'une zone de pâturage de décrue appelée Towndé-Djolel. L'administration coloniale a alors tenté de résoudre ce conflit par une décision administrative le 11 mars 1936 confirmée en décision de justice le 11 mai 1939 sous forme d'une convention. Celle-ci réglementait l'ordre d'accès aux bourgoutières sans pour autant trancher la question de la propriété. Mais cette convention allait plus tard être remise en cause par les descendants des chefs signataires, chacune des deux communautés s'estimant propriétaire de plein droit de la zone objet des affrontements.

Cette division s'est renforcée après l'indépendance lorsque les deux grands partis, le Parti de la Solidarité et du Progrès (PSP) et le Rassemblement Démocratique Africain (RDA) se sont retrouvés majoritaires dans les deux camps. Pendant le régime militaire de 1968 à 1991, la zone de Djolel fût retenue comme zone tampon. Ainsi à l'approche de la traversée les forces de sécurité étaient placées dans le secteur, à chaque période sensible, pour éviter des affrontements. Cette

349 Selon (J.GALLAIS, 1984), le Leydi désigne l'extrémité des aires de transhumances situées à proximité des deux fleuves et fréquentée par les troupeaux bovins en saison sèche qui s'y alimentent grâce aux restes végétaux des cultures de décrue - surtout au Fuuta Tooro- ou aux pâturages de décrue (burgu) surtout au Masina. Les aires pastorales sont de formes différentes dans les deux cas : elles s'étalent en bandes parallèles, transversalement par rapport au fleuve Sénégal dans la première zone, tandis qu'elles rayonnent dans l'espace concentrique du delta intérieur du Niger, au Masina

350 Documents à caractère juridique de l'époque de la dina

351 BA, Boubacar (2010), *Pouvoir et Ressources de Développement dans le Delta central du Niger*

mesure est restée en place jusqu'en mars 1991, date de la chute du régime du Général Moussa Traoré. Si celle-ci permettaient d'éviter des affrontements, le conflit restait toujours latent.

Seulement deux ans après que cette mesure n'ait été interrompue, le 8 décembre 1993, un conflit meurtrier éclata de nouveau entre Sossobé et Salsabé, faisant 29 morts et 42 blessés.³⁵² Depuis, la confusion s'est durablement installée entre ces deux communautés sur les droits d'usage et de propriété relatifs à cette zone. Chaque période de traversée des animaux pour accéder à ces pâturages apporte son lot d'inquiétudes et cela malgré la mise en place de différents mécanismes qui se sont montrés inefficaces. Parmi ceux-ci, notons les multiples accords et/ou conventions signés mais jamais respectés, la conférence régionale « Bourgoutière » (Agro-pasteurs) de Mopti qui fixe la période d'accès à la bande en fin décembre ou début janvier de chaque année.

Bien qu'il soit communément admis que le peuple Malien sait gérer ses conflits en s'appuyant sur les mécanismes traditionnels de gestion des conflits³⁵³, le pays « *regorge aujourd'hui de conflits dont certains datent des périodes coloniales [et même bien avant] et qui sont restés sans véritables solutions* »³⁵⁴. Ainsi, de nos jours, de nombreux conflits locaux n'arrivent pas à trouver une solution à travers ces mécanismes. Si les conflits sont inhérents à la nature humaine, les mécanismes qui concourent à leur prévention et à leur gestion doivent permettre à la cohésion sociale de se maintenir. Mais comme l'ont souligné de manière répétée indifféremment des régions les personnes consultées, dans le cas des conflits que connaît le Mali, les modalités de résolutions elles-mêmes posent problème et participent en finalité à la récurrence des conflits.

352 Chiffres fournis lors du Journal télévisé de l'ORTM du 8 décembre 1993

353 Doulaye Konaté, Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : *les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits* ; pour un recensement des différents modes et outils de résolution de conflits employés à l'heure actuelle, voir également : Fondation Friedrich Ebert (2014) op.cit. ; et PSGSP/PNUD (2014) op.cit.

354 Fondation Friedrich Ebert (2014) op.cit.

4.2 Mécanismes de gestion et de résolution des conflits

À la lumière des consultations menées, il ressort que les mécanismes mis en place pour gérer les conflits sont perçus eux-mêmes comme faisant souvent partie du problème, car débouchant sur des solutions qui participent à la survivance de ces conflits sur le long terme. Les dérapages et exactions résultants du recours à la force alimentent un cycle de vengeance qui se perpétue même à travers les générations et contribue au maintien d'un environnement d'insécurité constant, alimenté par la présence de milices et de groupes d'auto-défense. En contrepartie, les voies de la négociation ouvrent sur des processus jugés insuffisamment inclusifs ou portés par des acteurs peu (ou pas du tout) légitimes, tant du côté de l'État que du côté des autres forces en présence. C'est ainsi que les mécanismes de résolution sèment les graines du conflit à venir car, comme l'ont rappelé les participants aux consultations, une paix durable ne peut être construite sur de mauvaises fondations : « *la plaie ne se guérie pas sur le pue* ». ³⁵⁵

Ou, dans les mots d'un participant du camp de Mberra en Mauritanie : « il ne faut pas tresser la tête sur les poux! » . ³⁵⁶

4.2.1 Recours à la force

Que ce soit face aux rébellions qui ont émaillé l'histoire du Mali, ou face à des conflits entre communautés au niveau plus local qui dégénèrent en affrontements armés, le recours à la force légitime par l'État a rarement permis de régler définitivement une question. Les conflits armés sont généralement liés à d'importantes pertes de vies humaines, et, au fil des différentes rébellions, les affrontements ont généré leur lot de débordements et d'exactions de parts et d'autres, au sein des forces combattantes comme au sein de la population civile. Ceci est également le cas lors de conflits armés locaux.

4.2.1.1 L'emploi de la répression: quand la violence légitime génère la violence

Que ce soit face aux rébellions ou à des conflits locaux, l'État a par le passé choisi d'opter pour la répression. Dans le cas des conflits intra- et intercommunautaires,

355 Focus groupe de Bamako, juin 2014

356 Focus groupe, Camp de réfugiés de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

357 Restitution régional, Région de Kayes, Septembre 2014

ce déploiement des forces armées a très souvent un but dissuasif et d'interposition. En revanche, dès lors qu'il s'agit d'une rébellion armée, les forces armées sont engagées dans des combats pour répondre aux attaques ou pour les prévenir. Or, la répression n'est pas sans conséquence. Comme l'ont souligné des participants, le fort sentiment d'injustice, le ressentiment et le désir de vengeance liés particulièrement aux débordements, exactions et aux crimes de guerre, ouvrent un cycle de violence qui se renforce au fil des années. Si indifféremment des régions, certaines personnes consultées demeurent en faveur de l'emploi de la force pour en finir avec la récurrence des rébellions, pour plusieurs autres, en revanche, l'histoire a prouvé que la répression s'est révélée contre-productive. Pour citer un officier de l'armée malienne lors d'un focus groupe : « *Comment peut-on faire la paix avec une guerre !* ». ³⁵⁷

En effet, selon une partie significative des populations consultées, parmi lesquelles celles vivant dans les régions les plus touchées – Gao, Tombouctou, Mopti – ³⁵⁸ mais également des participants des régions du Sud et même au sein des corps habillés, en termes de sécurisation, la répression par l'intervention des forces armées a montré ses limites. Bien entendu, cette solution jouit toujours de l'appui d'une partie non-négligeable des populations, comme l'illustre ce participant de Gao : « *chaque fois on parle de rébellion "au Nord" [...] est ce que tout le monde est rebelle? C'est des bandits, il faut les traiter [comme tel]. [...] L'État ne doit même pas les reconnaître comme des rebelles* ». ³⁵⁹ Lors de la rébellion de 1990, après avoir cru être en mesure d'éteindre cette dernière comme son prédécesseur l'avait fait face à la révolte des années 60, le Président Moussa Traoré se rendit vite à l'évidence qu'il ne serait pas possible pour l'armée de vaincre une guérilla : il dut donc se résoudre à entrer en négociations. ³⁶⁰ Sur un plan plus local, l'interposition années après années des forces de sécurité entre des communautés en conflit, s'il permet d'éviter des morts, ne règle en rien le conflit sur le long terme (voir *encadré 4.1*). Dans le meilleur des cas, l'intervention de la force a permis de geler une situation pour une période donnée; dans le pire des scénarios, elle a donné lieu à des débordements qui ont semé ressentiment et désir de vengeance, attisant le conflit sur le court terme ou s'assurant que les braises couvent pendant des années, voir des générations.

358 La seule région n'ayant pu faire l'objet de consultations sur place est celle de Kidal pour des raisons d'insécurité et/ou de volatilité de la situation politique. L'équipe dispose néanmoins d'un chercheur local et de mobilisateurs engagés dans le processus. Des ressortissants de Kidal ont été consultés à Bamako et dans les camps de réfugiés

359 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

360 Poulton et Ag Youssouf (1999) *op.cit.*

Ainsi, lors de la révolte Touareg de 1963, le régime de Modibo Keita choisit la répression pour endiguer toute velléité sécessionniste.³⁶¹ Les propos tenus par un jeune ressortissant de Kidal à Bamako illustre la survivance dans la mémoire collective des exactions passées :

« Concernant [...] les origines de cette crise, de cette rébellion au Mali, la rébellion Touareg, c'est-à-dire il faut remonter un peu dans l'histoire. [...] Avant même la naissance de l'État du Mali de Modibo Keita, les Touaregs vivaient paisiblement avec les différentes communautés : Songhay, Bambara, Peulh, Arabe, ainsi de suite. [...] Mais qu'est-ce qui s'est passé après ? Lorsque cet homme, ce grand homme, Modibo Keita, est arrivé au pouvoir, il est venu avec une politique dictatrice. [...] Depuis lors, depuis cette rébellion que je qualifierais de massacre total pour les Touaregs, aujourd'hui, nous, les petits fils de ces gens, nous les enfants Touaregs, aujourd'hui on nous a inculqué des idées rebelles, des idées révolutionnaires. Et c'est comme ça, ça va aller toujours ». ³⁶²

Cette idée de frustration et de vengeance a été également émise par un déserteur de la garde nationale, réfugié en Mauritanie, pour qui « *certaines enfants orphelins des rébellions précédentes ne peuvent pas avoir l'amour du pays* ». ³⁶³

Ce type de ressentiment et de désir de vengeance est également présent chez d'autres franges de la population malienne, en l'occurrence les enfants des militaires tombés sur le champ de bataille qui pensent que leurs parents meurent pour rien : « *un militaire qui tombe au front est comme un animal : sa famille est expulsée hors du camp quelques mois après, et les enfants sont laissés, abandonnés à eux-mêmes. [...] Le plus souvent ils tentent [plus tard] d'intégrer coûte que coûte l'armée pour venger la mort de leur père* ». ³⁶⁴

4.2.1.2 Milices et groupes d'autodéfense

Lors des rébellions des années 1990 – mieux structurées que la révolte de 1963 –, en plus d'engager l'armée nationale pour régler le conflit – en combinaison avec la

361 Boilley, Pierre (2012), *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain* ; Doumbia, Fakoly, Hamidou Magassa, Ciré Ba et Boubacar Diagana (2012), « L'occupation du Nord du Mali », Regards sur une crise, La Sahélienne

362 Focus groupe des cadres ressortissants de Kidal à Bamako, Bamako, Août 2014

363 Focus groupe homogène jeunes, Camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

364 Focus groupe hétérogène, camp militaire de Kayes, Région de Kayes, Avril 2014

négociation –, l'Etat malien a mobilisé des milices pour l'appuyer dans les combats contre les rebelles.³⁶⁵ Selon certains participants aux consultations, l'armée malienne et le gouvernement les auraient ainsi « *soutenu et équipé* »³⁶⁶. « *Même certains bergers possédaient des cartes de la Sécurité d'État !* ».³⁶⁷ Ont ainsi été cités les cas de la milice Arabe de la région de Tombouctou,³⁶⁸ de la milice Imghad du général Gamou – devenue le Groupe d'autodéfense Touareg Imghad et alliés (GATIA) aujourd'hui –,³⁶⁹ et des groupes d'autodéfense Ganda Izo et Ganda Koy³⁷⁰, lesquels ont joué un rôle dans l'équilibrage des rapports de force entre l'Etat et les rebelles de l'époque.³⁷¹

De même, lors de la rébellion de 2012 qui a vu l'armée malienne se retirer des régions du Nord du Mali face à l'avancée des groupes armés, les milices et les groupes d'autodéfense ont pris le relais de l'armée et s'y sont presque substitués.³⁷² Aujourd'hui encore, ces derniers,³⁷³ dont l'existence semble tolérée voire encouragée par l'Etat, sont souvent engagés dans des combats contre les groupes armés, et notamment le Mouvement National de Libération de l'Azaouad (MNLA), parfois entre eux.³⁷⁴ Face à la difficulté qu'éprouve l'armée nationale à tenir face aux groupes armés et à jouer son rôle régalien de protection des populations et de leurs biens, l'implication des milices trouve sa justification dans leur profonde connaissance des régions dans lesquelles elles opèrent, de l'organisation socioculturelle des communautés qui y vivent ou des rivalités et des conflits de leaderships internes.

Dans le sillage de ces milices, certaines communautés, se sentant abandonnées par l'État et à la merci à la fois des groupes armés et des milices ethniques, se sont constituées en groupes d'autodéfense. Les exemples les plus connus sont les mouvements Ganda Koy et Ganda Izo. Pour plusieurs participants, « *la formation*

365 International Crisis Group (2012), *Mali : éviter l'escalade*, Rapport Afrique no.189

366 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juillet 2014

367 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juillet 2014

368 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juillet 2014

369 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

370 Ganda Koy et Ganda Izo sont souvent, à tort, présentés comme des groupes Songhay. Bien qu'à majorité Songhay et Peulh, ils regroupent des représentant de toutes les communautés présentes dans les régions du Nord du Mali – à l'exception des « peaux rouges ». Pour plus de détails, voir ICG (2012) op.cit. ; POULTON et AG YOUSSEF (1999) op.cit.

371 Focus groupe homogène jeunes universitaires, Bamako, District de Bamako, Juillet 2014 ; Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

372 Le Point, « Mali: Tombouctou défendu par des miliciens arabes, les militaires fuient », 1er avril 2012, http://www.lepoint.fr/monde/mali-tombouctou-defendu-par-des-miliciens-arabes-les-militaires-fuient-01-04-2012-1447216_24.php ; Pour une analyse plus approfondie, voir : ICG (2012),

373 A celles précédemment évoquées s'ajoute, entres autres le Mouvement Arabe de l'Azawad loyaliste dans la région de Tombouctou

374 RFI, «Mali: le MNLA mis en échec par le mouvement touareg Gatia à Ntillite », 18 novembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/20141018-mali-gatia-mnla-mis-echec-ntillite-abdo-ulaye-diop/>

de ces groupes est tout à fait légitime ». ³⁷⁵ Or, ces groupes suivent rapidement des trajectoires comparables à celles des milices. ³⁷⁶ Ces dynamiques de militarisation communautaire tous azimuts en viennent à pousser certains groupes à devoir s'armer. Quelques participants ont également évoqué le cas de groupes d'éleveur du delta intérieur du Niger qui se sont armés pour pouvoir continuer à exercer leur activité de transhumance face à la menace de vol de bétails par des groupes armés. ³⁷⁷

Qui plus est, la structuration de ces milices sur des bases ethniques est également porteuse de conséquences importantes pour le corps social, car elle affecte irrémédiablement la confiance inter-groupes, contribue en elle-même à renforcer les clivages intercommunautaires et pousse au repli.

4.2.2 La voie de la négociation

Face à une situation de conflit, les communautés maliennes, indépendamment des zones, ont très fréquemment recours à différents types de mécanismes de résolution des conflits allant du recours aux mécanismes de régulation sociale ou à la saisine de la justice. Le premier est néanmoins le plus souvent privilégié à travers des actions « diplomatiques » tels que la médiation traditionnelle. ³⁷⁸ Cette dernière, comprise comme « *l'entremise d'un tiers neutre entre deux ou plusieurs parties en vue de les concilier ou de les réconcilier, est une pratique ancienne et essentielle dans les relations sociales au Mali* ». ³⁷⁹ Elle peut donc être menée par un membre de la famille élargie, un chef traditionnel, l'Imam, un parent à plaisanteries, ou encore un Niamakala ³⁸⁰. Il faut toutefois noter que chaque conflit est géré par un organe approprié en fonction de sa nature et de sa portée. ³⁸¹

375 Entretien individuel, notable du camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

376 ICG (2012), op.cit. ; POULTON et AG YOUSOUF (1999), op.cit.

377 Focus groupe, Youwarou, Région de Mopti, Mai 2014

378 La médiation traditionnelle est une approche dynamique fondée sur des valeurs communautaires, humanistes et des codes traditionnels pour assurer la prévention et la résolution des conflits. Elle peut légèrement différer d'une communauté à une autre, mais son principe de base et son objectif restent le même partout au Mali : pérenniser la paix par la prévention et la gestion des litiges et des conflits : Birama Sidibé, « Afrique : Résolution traditionnelle des conflits au Mali », La Revue, Paris, juin 2008, accessible sur : http://larevue.squirepattonboggs.com/AFRIQUE-Resolution-traditionnelle-des-conflits-au-Mali_a641.html

379 KONATE, Doulaye (1999), *Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, UNESCO

380 *supra* note20

381 KONATE, Doulaye (1999), op.cit.

En général, lorsque la médiation traditionnelle n'apporte pas les résultats escomptés, c'est vers le règlement étatique que l'on se tourne. Dans les milieux urbains, là où les liens familiaux entre les populations sont beaucoup moins prégnants qu'en milieu rural, le recours direct à l'administration ou à la justice est d'autant plus fréquent. Il s'opère à travers les représentants de l'administration et les tribunaux. Si ce mode de résolution des conflits présente l'avantage de faire intervenir une mise en exécution par la force publique, il a l'inconvénient d'imposer ses décisions aux parties, d'arrêter le conflit sans résoudre le litige, et même, parfois, de l'exacerber (voir *Chapitre 3, section 3.1.4.*).

Dans un pays comme le Mali, profondément ancré dans une culture traditionnelle et religieuse, l'implication de certaines légitimités traditionnelles et/ou religieuses pour établir le dialogue entre l'Etat et les groupes armés a prévalu toutes les fois que les pouvoirs publics en ont senti le besoin. Ainsi, suite aux rébellions que le Mali a connues en 1990, 2006 et 2012, à l'exception de 1963 où la paix ne fût pas négociée, en plus du recours à la force légitime, les pouvoirs publics du Mali ont souvent mobilisé plusieurs acteurs à l'échelle nationale et internationale dans le cadre des processus de négociation visant à parvenir à des accords de paix. Plusieurs accords de paix ont été signés de la sorte entre le gouvernement malien et les groupes rebelles. C'est ainsi sous la médiation algérienne que furent signés, à Alger, tous les accords précédant celui de Ouagadougou (18 juin 2013), à l'exception du Pacte national signé au Mali le 11 avril 1992. En guise d'illustration, le 6 janvier 1991, les accords de Tamanrasset ont été signés sous l'égide de l'Algérie entre le gouvernement et les rebelles à travers la personne de Iyad Ag Ghaly. Le processus menant à cet accord a mobilisé des acteurs de plusieurs registres : militaires, politiques, et représentants de la société civile, dont entre autres la communauté internationale, le grand Imam de la sainte Mosquée de la Mecque, Mohamed Abdallah Al Subeil et les notabilités et chefs traditionnels du Mali.³⁸² Le 23 mars 2006, une troisième rébellion Touareg éclatait, laquelle a été sanctionnée de nouveaux par les accords d'Alger suite à des négociations sous l'égide de l'Algérie³⁸³.

Dans le cas plus singulier de la crise de 2012, bien avant l'implication des acteurs internationaux parmi lesquels le Burkina Faso, la Communauté Economique des États

382 MAGASSA, Hamidou (2012), « La rébellion touareg au Mali », Regards sur une crise, La Sahélienne ; voir également POULTON et AG YOUSOUF (1999), op.cit.

383 XINHUA, « Médiation dans la crise au nord Mali : Le retour de l'Algérie diversement apprécié », 21 Janvier 2014, <http://www.afriquinfos.com/articles/2014/1/21/mediation-dans-crise-nord-mali-retour-lalgerie-diversement-apprecie-241664.asp>

d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union africaine (UA) ou les pays occidentaux, des médiateurs nationaux comme le HCI et l'Association Gina Dogon³⁸⁴ se sont rendus au Nord pour y négocier, avec succès, l'ouverture d'un couloir humanitaire auprès des groupes armés, assurant ainsi l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations des régions des zones sous leur contrôle.

Malgré la forte mobilisation et l'importance de l'implication de la médiation internationale dans la sortie de crise, notamment à la suite de celles 1991³⁸⁵ et de 2012, l'importance relative accordée par les participants aux négociations d'Alger est révélatrice d'une lecture du conflit fort différente entre les populations locales et les acteurs extérieurs. À la lumière des consultations, il ressort que, si personne ne remet en doute l'importance d'en arriver à des accords de paix et à un cessez-le-feu définitif entre l'État et les groupes armés afin de permettre le retour de la paix, l'attention internationale – et, dans une certaine mesure, d'une partie des élites nationales – semble fortement tournée vers une stabilisation à court terme,³⁸⁶ alors que les populations se tournent majoritairement à la fois vers le passé – même lointain – et vers le long terme dans leur analyse des obstacles à la paix et des voies de pacification possibles.

4.2.2.1 Inclusivité et légitimité contestées des représentants

Dans un processus de paix, l'équation inclusivité et légitimité des représentants se pose souvent avec acuité, que cela concerne des accords à portée locale ou, plus encore, des accords de paix à portée nationale, entre l'Etat et les groupes armés.

La plus importante récrimination des populations face aux modes de résolution des conflits relève d'un fort sentiment d'exclusion. Alors qu'ils considèrent être ceux qui souffrent le plus des conséquences des conflits et de leur récurrence – et ce peu importe le « camp » auquel ils adhèrent –, les populations se sentent ignorées et lésées par les processus de sortie de crises. « *Au lieu que l'État s'occupe de ceux qui sont*

384 Ginna Dogon est une association culturelle en charge de la promotion de la culture dogon. La communauté dogon entretient des alliances à plaisanteries solides avec les communautés des régions du Nord (Songroï, Touareg), ce qui offre la possibilité, en des périodes difficiles, d'assurer la communication entre des groupes en conflits. Ce fut notamment le cas en 2012, pendant l'occupation des régions du Nord du Mali par les groupes armés

385 Pour une revue approfondie du processus de paix de 1991 ayant mené au Pacte National, voir entre-autres : POULTON et AG YOUSOUF (1999), op.cit.

386 Le Pacte National de 1991 comportait en revanche un ambitieux plan de programmes et de réformes visant le moyen et le long terme, dans lequel se sont fortement impliqués la communauté internationale et les agences des Nations Unies – programme de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR) des anciens combattants, programmes d'infrastructures, entre autres. Les mécanismes de suivi ont cependant été progressivement abandonnés, affectant considérablement la mise en œuvre et donc réalisations et les impacts ; Entretien individuel, ancien responsable du Programme Gouvernance du PNUD, Bamako, Décembre 2014

restés malgré tout et qui n'ont pas pris les armes, il tend les bras à ceux qui ont pris les armes pour les amadouer ». ³⁸⁷ Un propos confirmé et complété par un participant originaire de Tombouctou : « *Quand on parle de négociation, c'est seulement à l'État et aux combattants qu'on fait allusion, les populations sont laissées à leur compte* ». ³⁸⁸ Cependant, comme l'explique l'ancien Haut Représentant du Chef de l'État pour le Dialogue Inclusif Inter-Maliens ³⁸⁹, la notion d'inclusivité fait l'objet d'une prise en compte particulière dans le processus actuellement en cours :

« Il faut préciser un certain nombre de choses. Vous savez que dans la recherche de la paix et de la réconciliation, il y a deux séquences. La première séquence c'est ce que les gens appellent les pourparlers inclusifs. [...] Les populations d'une manière générale ne sont pas impliquées dans cela [...]. La deuxième séquence concerne le dialogue inclusif pour la réconciliation nationale ouvert à toutes les populations ». ³⁹⁰

En prélude aux pourparlers en cours, un temps d'audition a été consacré à la société civile ³⁹¹ qui a fait remonter les préoccupations des populations à la base, une première dans l'histoire. De même, les efforts du gouvernement d'organiser des restitutions régionales à travers tout le pays est également une action notable à souligner. Bien qu'imparfaites et parfois critiquées, ces initiatives ont été globalement appréciées par la majorité de la population.

Pourtant, selon un participant à la restitution régionale de Gao, tout comme on assiste à l'émergence de groupes armés créés de toutes pièces pour prendre part aux négociations, ³⁹² cette ouverture du gouvernement malien à l'inclusivité dans la conduite du processus des pourparlers entre Maliens a pour conséquence que la société civile voit émerger des organisations et individus dont le but est de pouvoir tirer avantage du processus :

387 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

388 Propos d'un participant, extrait du focus de Goundam dans la région de Tombouctou

389 Le Président Ibrahim Boubacar Keita a nommé l'ancien Ministre Modibo Keita, Haut Représentant de l'Etat pour le Dialogue Inclusif Inter-malien en avril 2014. Il occupa ce poste jusqu'au 8 Janvier 2015, date à laquelle il fut nommé Premier Ministre.

390 Entretien individuel, Haut représentant du chef de l'État pour le Dialogue inclusif et Inter-maliens (aujourd'hui Premier Ministre) Modibo Keita, 13 Octobre 2014

391 Au mois d'août 2014, des représentants de la société civile étaient à la table des négociations à Alger, indépendamment de l'Etat et des groupes armés.

392 ICG (2014), *Mali : dernière chance à Alger*, Briefing Afrique no.104

« La participation aux pourparlers de paix est devenue une source de revenu pour bon nombre d'acteurs ». ³⁹³

Un propos confirmé par nombre de représentants communautaires consultés qui, tout en acceptant le principe de représentation, questionne la légitimité de ceux qui parlent en leur nom; pour elles, les processus de négociations, crise après crise, sont monopolisés par une même élite restreinte. En effet, pour bon nombre de personnes qui ont participé à cette recherche participative, « *lors des processus de négociation des accords de paix, certaines personnes n'ont pas le mandat requis pour prendre des engagements au nom des groupes qu'elles prétendent représenter* » ³⁹⁴. Pour certains, en voulant trop vite aboutir à la paix « *les autorités ne prennent pas le temps de consulter les populations pour savoir qui peut valablement les représenter. Elles prennent la première langue mielleuse qu'elle rencontre, c'est pour cette raison qu'aucun accord ne peut être respecté* ». ³⁹⁵ Toutes choses qui selon les populations expliqueraient en partie le non-respect des accords. Loin de se limiter aux seuls accords de paix entre le gouvernement et les groupes armés, ce problème de légitimité serait également à la base de la récurrence de plusieurs conflits qui minent la cohésion. Ainsi se demandent certains participants : « *comment veux-tu que les gens respectent les conventions signées par des personnes en qui ils n'ont pas confiance?* ». ³⁹⁶

4.2.2.2 Non-respect ou mise en œuvre irrésolue des accords

De la première rébellion à la dernière, des accords ont été trouvés pour faire taire les armes. ³⁹⁷ Cependant, certains ont été acceptés par les parties prenantes, surtout l'Etat qui est en charge de la mobilisation des ressources, sans analyser au préalable leur capacité à pouvoir tenir leurs promesses et dans le temps imparti. C'est ainsi qu'à la suite du Pacte National par exemple, le gouvernement, malgré la transition démocratique, n'a pas été en mesure de mobiliser suffisamment de ressources financières pour mener à bien l'ensemble de l'ambitieux accord. ³⁹⁸

Mais au manque de capacités financières s'ajoute le manque de suivi de la mise en œuvre des accords ³⁹⁹, perçu par une grande partie des populations comme étant

393 Restitution régionale, Région de Gao, Septembre 2014

394 Restitution régionale, Région de Tombouctou, Octobre 2014

395 Focus groupe hétérogène, Tombouctou, Région de Tombouctou, Juin 2014

396 Focus groupe hétérogène, Kenieba, Région de Kayes, Avril 2014

397 Bien que ceux liés à la crise de 2012, au moment de la publication de ce rapport, étaient toujours de portée relative

398 Le Pacte National est l'accord de paix suite à la rébellion de 1990. Voir : POULTON et AG YOUSOUF (1999), op.cit.

399 Entretien, Ancien cadre d'organisation internationale malien, Bamako, Région de Bamako, Décembre 2014

attribuable à ce qui serait du laxisme de la part des responsables de cette mise en œuvre.⁴⁰⁰ Même si des mécanismes de suivi ont été élaborés, ils n'ont pas été convenablement mis en œuvre, et chaque acteur a, à sa convenance, usé de compromis. Aux dires des populations, les projets et programmes de développement qui ont découlés desdits accords ont ainsi souvent été orientés vers d'autres objectifs que ceux d'œuvrer pour le développement des régions du Nord.

« Pourquoi la résurgence ? C'est que chaque fois qu'on signe des pactes ou des pactoles, on laisse toujours des ingrédients d'une future rébellion en gestation. Le Pacte National a été signé, nous l'avons tous salué. Il devait bénéficier à toutes les populations du Nord. La question est de savoir : est-ce que ça a bénéficié réellement aux populations du Nord ? Est-ce que ça a bénéficié aux Songhays d'un petit village de quelque part ? A un Tamasheq d'un petit campement de quelque part ? ». ⁴⁰¹

Le sentiment généralement partagé par les Maliens consultés est donc que malgré le manque de légitimité perçu du processus de négociation, lorsque ces accords prévoient des provisions visant l'amélioration de la qualité de vie des populations, ces derniers ne sont pas correctement mis en œuvre, voir, pire, sont détournés par certains acteurs partis prenantes au processus. Pour un ancien élu :

« Moi, j'ai parlé un peu des raisons qui ramènent la rébellion chaque fois [...]. Les anciens qui sont des mécontents de la gestion d'une première rébellion, trouvent le moyen de ramener une autre rébellion parce qu'ils n'étaient pas content de ce qui s'est passé par le passé. Une deuxième, c'est la prime à la rébellion, je viens de le dire. Combien de personnes ont été désignées chefs de projets parce qu'ils ont été rebelles ? C'est une récompense et c'est ça que j'ai appelé la prime à la rébellion. Combien d'eux sont rentrés dans l'armée sans savoir pourquoi ils rentrent dans l'armée ? Qui ont encore quitté l'armée pour encore aller prendre l'arme du pays contre l'Etat, ça c'est la prime de la rébellion. Tout ça se sont des éléments qui font que la rébellion reprend ». ⁴⁰²

Pour un jeune élu de la ville de Kidal, cette façon de gérer les accords, combiné à un faible intérêt porté par les politiques aux populations de certaines régions en temps

400 Focus groupe universitaires, Bamako, Région de Bamako, Octobre 2014

401 Focus groupe avec des notables, Camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

402 Focus groupe des cadres de Tombouctou et Gao, Bamako, Août 2014

de paix, favorise le recours à la violence comme canal de revendication politique : « *Il faut gérer les minorités au Mali, [mais jusqu'ici] ça ne se gère pas. Ça se gère par le bâton : il faut taper l'État malien ! On a appris, on a eu la conclusion : pour qu'il vous entende [l'État malien] il faut le taper. Tous ceux qui travaillent pour le Mali se cassent la tête... pour que l'État malien vous entende il faut le taper* ». ⁴⁰³

Il ressort donc des consultations que si les accords de paix sont souhaités et reconnus comme essentiels par la vaste majorité des maliens, de par le manque d'inclusivité et de légitimité des processus qui les portent, plutôt que de contribuer à l'instauration d'une paix durable, ces accords risquent de miner la cohésion sur le plus long terme.

4.3 Impact des mécanismes de gestion sur le corps social

Dans un contexte où les institutions étatiques et traditionnelles n'arrivent pas à assurer la résolution durable des contentieux, où la mise en œuvre des décisions rendues fait défaut, et où la perception de l'incapacité de l'État à assurer la sécurité physique des populations est omniprésente, les populations auront tendance à développer des mécanismes d'autodéfense, lesquelles passent généralement par un repli vers ceux que l'on juge être des siens, sur la base de référents identitaires. Ce phénomène amplifie les clivages au sein de la société et élargi les distances horizontales – c'est-à-dire entre les individus, les communautés, etc. En contrepartie, ce que les populations vivent comme un abandon de la part d'un État n'arrivant pas à assurer sa fonction régaliennne de protection, les autorités, de leur côté, perçoivent les processus de miliciarisation comme une défiance de son autorité, toutes choses contribuant à atténuer encore davantage la confiance entre populations et État – amplifiant les distances verticales.

4.3.1 Délitement du lien social et de la confiance

L'impact de cette incapacité à gérer convenablement les conflits, et les différentes dynamiques qui en découlent, entraînent des conséquences majeures au niveau de la confiance entre les populations et l'État, et entre les populations et l'armée nationale. Aussi, cette crise de confiance semble affecter les relations au sein de l'armée elle-même, mais également entre elle et l'État.

403 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

Pour une grande partie des populations maliennes, au premier rang desquelles celles des régions du Nord du Mali, la crise de 2012 a considérablement ébranlé leur confiance en l'État. En effet, lors des affrontements avec les groupes armés, ce que l'armée et le gouvernement ont décrit comme des replis a été vécu par les populations comme une « *fuite des agents de sécurité* »⁴⁰⁴ les abandonnant à leur propre sort. « *L'État a fui, il a fui les populations sans même leur donner au revoir* ». ⁴⁰⁵ La perte de confiance des populations envers l'État génère la méfiance, voire la peur, envers les forces armées et de sécurité. Ainsi, les participants ont évoqué des exactions commises dans le passé comme lors du retour de l'armée malienne au Nord en 2013 suite à l'intervention militaire française.

« Au cours des premières rébellions on a connu la réaction de l'armée malienne qui zigouillait les populations, sans faire de distinction. On dit : "celui qui a déjà été mordu par une vipère ne peut plus faire confiance à une corde" ». ⁴⁰⁶

Un ressentiment vis-à-vis de l'armée qui contribue largement à la crispation des rapports et à une forme de radicalisation sociopolitique de certains acteurs ou groupes d'acteurs. Ainsi, pour un membre du bureau politique du MNLA :

« il y a l'entêtement de l'État malien à vouloir ramener le statu quo dans un Azawad où le Mali est connu de tout le monde à cause du comportement de son armée. Et précisément dans toutes les propositions d'accord qu'il apporte, il veut ramener en masse la même armée dans l'Azawad, et la même armée qui par son comportement et les massacres qu'elle a perpétré de 1963 jusqu'à ce jour et qui a rendu le Mali impopulaire complètement aux yeux des populations. [...] Nous n'avons absolument rien contre les populations du sud, les problèmes qu'on a, on l'a avec l'état malien et le problème c'est l'état malien. L'obstacle c'est l'État malien ». ⁴⁰⁷

Avec le retour progressif de l'État dans les régions du Nord, une partie des populations qui sont restées et qui ont vécu sous l'occupation des groupes armés se sentent

404 Focus groupe hétérogène, Diré, région de Tombouctou, Juin 2014

405 « *Djondedo ? Ayinindedo, nin bala, nin tala* », Focus groupe notables, camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

406 Focus groupe notables, camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

407 Entretien individuel, Membre du bureau politique du MNLA, Février 2015

stigmatisées, se voyant accusées d'avoir collaboré avec l'ennemi au lieu d'être considérées comme des victimes. « *On n'est pas des rebelles, nous sommes la population civile du Mali, on était chez nous dans nos villes lorsqu'il y a eu l'arrivée des rebelles, [...] on est resté sans gouvernant, et nous avons quitté pour nous réfugier* ». ⁴⁰⁸ Ce sentiment est partagé par les populations réfugiées, qui pour beaucoup craignent de revenir et d'être ainsi accusées.

Pour un jeune de Gao participant à la Conférence Nationale :

« lorsque nous avons été informé de l'arrivée de l'armée notamment à Gao en 2013, on était très ravi. Sauf que la gestion de la sécurité à Gao a été une grosse surprise pour nous, et on a compris, à partir de cet instant, que nous étions en danger [...] vis-à-vis de notre armée. On ne parle pas des rebelles einh! Nous les rebelles, on a déjà parlé, on a rencontré les rebelles, on sait qui ils sont. On sait qu'il y en a beaucoup qui ont commis beaucoup de crimes, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains d'entre nous veulent être à Alger ou dans les grandes réunions : pour parler avec eux, parce qu'on se connaît de toutes les façons. Mais notre armée, qui aurait dû venir nous protéger, nous a mis dans une situation d'insécurité et on a perdu plus d'hommes, de civils à Gao à l'arrivée de l'armée malienne que pendant l'occupation. [...] Cette insécurité c'est l'armée qui la crée; cette insécurité c'est la police qui la crée. Lorsque le policier se met en tête qu'il lui faut 1000 francs par jour pour aller faire son thé, moi je crois qu'il n'est pas digne pour être policier. Pour moi c'est clair. Et pourtant, on a assisté et on continue à assister tout de suite à Gao, au checkpoint de Bourem, au checkpoint de Kidal, au checkpoint d'Ansongo, celui à l'entrée de Bamako ». ⁴⁰⁹

Pour certains participants, cette crise de confiance envers l'armée n'est pourtant pas née avec la crise de 2012, et elle ne saurait se limiter aux régions du Nord. Ainsi, un jeune de Kati, dans la région de Koulikoro affirmait : « c'est avec l'arrivée de la rébellion que les militaires se sont calmés un peu. Sinon avant, entre les civils et les militaires ce sont les militaires qui avaient le pouvoir [...]. Quel que soit la situation, ils ont raison c'est comme ça qu'on cohabitait ». ⁴¹⁰

408 Focus groupe notables, camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

409 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

410 Focus groupe homogène jeunes, Kati, Région de Koulikoro, Mai 2014

De leur côté, de nombreux militaires ont le sentiment d'avoir été délaissés et abandonnés par les hautes autorités. Ils estiment ne pas disposer du matériel adéquat pour faire face à l'ennemi, alors même que ces derniers disposent d'armes plus sophistiquées. Pour eux, une démilitarisation a été encouragée par les autorités du pays en refusant de doter l'armée d'armes et d'engins modernes pour protéger le territoire. Plus encore, ils estiment ne pas être dotés convenablement ne serait-ce qu'au niveau des éléments les plus élémentaires – une tenue, une paire de chaussures, une ceinture annuellement... et ceux qui les déchirent doivent s'en procurer de nouveaux à leur propre frais: « *on est obligé de les acheter, pour ne pas ternir notre image* ». ⁴¹¹ « Et les uns et les autres disent "les militaires sont comme ci, les militaires sont comme ça"... Le personnel ne fait pas la guerre, c'est le matériel. Cherchons le matériel et faisons face à ces groupes armés ». ⁴¹² Cette analyse est partagée par une partie de la population, qui reproche par ailleurs à l'armée en général son incapacité à assurer leur sécurité : « *Nos forces de sécurité à chaque fois qu'ils sentent qu'il y a l'insécurité qui s'installe, ils se replient et cela est dû à l'insuffisance de l'équipement et de l'effectif* ». ⁴¹³

Ainsi, de l'insatisfaction des populations découlant des modes de gestion de ces conflits et rébellions, au repli « tactique » de l'État durant la période d'occupation des régions du Nord, résulte une perte exacerbée de confiance entre gouvernants et gouvernés.

Par ailleurs, il ressort des consultations des populations sur les obstacles à la paix que la rupture de confiance ne se limite pas aux populations et aux différentes institutions de l'État, mais affecte également les relations entre l'État et son armée. Les représentants de l'État en poste au Nord lors des événements de janvier à avril 2012 ont eu l'impression d'avoir été abandonnés par une armée « *en déroute* ». En effet, un agent administratif de l'État réfugié en Mauritanie décrit comment, au début de la crise, les agents « *chargés de la sécurité du territoire [ont été] les premiers à foutre le camp, ils étaient 300... le représentant du Président de la République, au-dessus duquel flotte le drapeau malien* » se retrouvant sans protection au cœur de la ville au moment-même de l'assaut. ⁴¹⁴

411 Focus groupe, camps militaires, Kayes

412 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

413 Focus groupe, Youwarou, Région de Mopti, Mai 2014

414 Focus groupe notables, camp de Mberra, Mauritanie, Septembre 2014

Les suites du Coup d'État de 2012 et de la tentative de contrecoup ont dévoilé ainsi des lignes de fractures importantes au sein de l'armée en lien avec le pouvoir politique, illustrant de façon plus importante encore la profondeur de la perte de confiance envers les gouvernants. Le sentiment qui existe chez quelques militaires consultés est celui d'être sacrifiés au front pour des jeux de pouvoir qui n'ont que très peu à voir avec les raisons évoquées pour justifier les combats.⁴¹⁵

Cette crise de confiance triangulaire, entre les populations, l'État et l'armée malienne représente ainsi un risque considérable tant sur le plan politique, sécuritaire que sur le plan de la cohésion sociale.

Au cours d'une intervention remarquée lors de la Conférence Nationale, un gradé de la Grande muette a reconnu que le manque de confiance de la population envers les forces de sécurité était en grande partie légitime : « *Je suis officier de terrain [...], à un moment donné j'ai applaudi quand on a commencé à insulter les forces armées maliennes : vous avez fui, abandonné le Nord entre les mains des arrivistes. Moi j'ai applaudi [...]* », avant de souligner le besoin de rétablir cette confiance : « *on ne peut pas compter sur un résultat des forces armées et de sécurité sans l'implication de son peuple, sans une compréhension partagée entre les peuples, sans une complicité entre le peuple et son armée. Nous nous avons besoin de ça maintenant* ». ⁴¹⁶

4.3.2 Entre sentiment d'abandon, repli identitaire et radicalisation sociopolitique

Dans certaines zones, le sentiment d'abandon des populations est amplifié par la présence de groupes armés, créant un sentiment fort d'insécurité, tant sur le plan physique que psychologique. Dans un tel contexte, les populations ont recours à des réflexes de repli identitaire, défini comme un retour vers le groupe au sein duquel les liens sociaux et la confiance sont les plus forts. Tel que son nom l'indique, c'est généralement sur la base d'éléments identitaires que ces regroupements s'opèrent, que ce soit au niveau de l'appartenance ethnique ou du rattachement à un groupe socioprofessionnel. Ce repli en lui-même affecte directement la cohésion sociale et diminue la confiance intra et intercommunautaire en creusant le fossé entre elles. Selon une enquête menée en décembre 2013 par l'Afrobaromètre, suite à la crise de 2012, dans toutes les régions du Mali les répondants ont dans leur majorité indiqué avoir

415 Focus groupe, camps militaires, Kayes, Région de Kayes, Mai 2014

416 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

désormais une opinion moins favorable des autres groupes ethniques – à l'exception notable du district de Bamako et de la région de Kidal.⁴¹⁷

Dans le contexte d'insécurité physique avancé dans certaines localités du Mali où les populations sont menacées par des groupes ou des individus armés, les stratégies d'auto-défense peuvent aller jusqu'à la miliciarisation – c'est-à-dire à l'armement d'une communauté – d'abord dans une optique d'assurer sa propre défense et ensuite lui permettre de mener ses activités de survie. Ces tendances vers la miliciarisation sont facilitées et renforcées par l'important flot d'armes en circulation d'origines diverses à travers les réseaux du crime transfrontalier organisé.⁴¹⁸ La porosité des frontières, le manque de moyen de contrôle par les États de la région et les dynamiques communautaires, socioéconomiques et transfrontalières ont en effet favorisé le développement de divers trafics dans la zone, dont celui lié aux armes de toutes catégories. Pour un participant à la restitution régionale de Mopti : « *Il y a des armes partout chez nous. Les gens vont en payer en Mauritanie, des 12 coups, des 36 coups tout le monde en possède ici [...] Tôt ou tard on aura une arme à 2 000 FCFA chez nous ici* ». ⁴¹⁹ De l'avis d'un participant à un entretien individuel à Mondoro, dans la région de Mopti :

« Les armes là circulent trop, sinon avant il était rare de voir même les fusils de chasse dans le village et on ne pouvait pas les avoir sans autorisation, mais maintenant on trouve que même les armes de guerre circulent partout avec les munitions [...]. C'est au cours de ces deux années passées à cause de l'occupation de la zone que nous avons commencé à voir ces armes de guerre, sinon on n'avait jamais vu ces armes-là ! »⁴²⁰

L'armement progressif de certains groupes sur la base de référents identitaires, s'il apparaît aux yeux de certains comme justifié à court terme en raison de la menace imminente, affecte considérablement et même irrémédiablement la cohésion et la confiance entre ces groupes. Les propos d'un participant au cours du focus groupe

417 Les chiffres varient de 51% (Sikasso et Koulikoro) à 81% (Ségou), avec respectivement 37 et 42% pour Bamako et Kidal: Afrobaromètre (2014), *Les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit*, Document de politique générale no.13

418 LACHER, Wolfram (2012), *Organised Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*, Carnegie Papers

419 Participant, Restitution Régionale, Mopti, Octobre 2014

420 Focus groupe, Mondoro, Région de Mopti, Février 2014

de Gao illustre bien à la fois la problématique de la course à l'armement et celle de la cristallisation de ces processus le long de référents identitaires : « *Il y a quelque chose que les gens constatent petit à petit, nous quand même il y a nuage qu'on voit se former, après la rébellion des Tamasheqs c'est notre rébellion à nous. Je ne sais pas si c'est des fusils qu'on va prendre ou des couteaux mais quelque chose quand même va se produire* ». ⁴²¹

421 Focus groupe hétérogène, Gao, Région de Gao, Juin 2014

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix

CHAPITRE 4 Mécanismes de gestion et résolution des conflits locaux et rébellions armés

L'histoire du Mali, de l'époque précoloniale jusqu'à aujourd'hui, est parsemée de conflits non résolus se réactivant de façon quasi-cyclique. Leurs causes sont variées et complexes, s'ancrant dans les différentes dynamiques évoquées tout au long de cette étude et les sentiments d'inégalité et d'injustice qui en émanent. Cependant, plus encore que les conflits eux-mêmes, c'est leur récurrence qui semble, aux yeux des populations, constituer le principal obstacle à la paix. Récurrence qui s'explique en grande partie par les limites et les défaillances dans les modes de gestion et de résolution des conflits déployés. En effet, que ce soit par le recours à la répression ou par le choix des voies de la négociation, les processus mis de l'avant tendent à porter en eux le germe du conflit suivant. De plus, les sentiments d'être abandonné par l'État, d'être exclu des processus de paix et de voir ces derniers détournés, quand il ne s'agit pas carrément du ressentiment et des désirs de vengeance face aux débordements de violence liés aux affrontements, poussent les communautés dans des dynamiques de repli identitaire, creusant encore davantage les distance entre communautés, et entre les populations, l'État et l'armée. Quel point d'entrée pour assurer la sécurité et une paix durable au Mali ?

- **Repli identitaire et tensions intercommunautaires**

Comment briser les dynamiques de repli identitaire et communautaire et restaurer la confiance entre les communautés, et entre l'Etat et les populations ?

- **Insécurité chronique**

Comment minimiser l'impact et contrer les dynamiques de miliciarisation ?
Comment restaurer la confiance entre les populations, les forces de sécurité ?

- **Architecture de gestion et résolutions des conflits**

Comment et avec qui construire au Mali une architecture de paix plus légitime, inclusive et consensuelle pour gérer et résoudre efficacement les conflits à tous les niveaux de la société ?

CONCLUSION

Quelles opportunités pour la paix ?

Les différents éléments constitutifs de ce rapport sont, pour la plupart, déjà connus des maliens ou de l'observateur averti. Plusieurs problématiques développées ont fait l'objet de recherches approfondies par le passé. Cette recherche, de par son approche participative et inclusive mettant le point de vue des Maliens, dans toute leur diversité, au cœur de l'approche, permet toutefois d'apporter certaines nuances, de relativiser l'importance de certains clivages de la société souvent sur-interprétés par les observateurs ou les Maliens eux-mêmes – comme le clivage Nord-Sud par exemple. L'importance de cet Autoportrait réside donc d'abord et avant tout dans le fait qu'il établit la base d'une compréhension consensuelle, commune et partagée par l'ensemble de la société malienne des obstacles à la paix. Des bases qui constituent la première marche d'un processus plus large et plus profond visant à contribuer à la consolidation de la paix au Mali.

Au terme du processus de recherche et de dialogue sur les obstacles à la paix au Mali, un groupe de 180 Maliens, issus de toutes classes, communautés, régions et de toutes tendances, se sont réunis pour en valider les résultats. Au cours de cette Conférence Nationale, réunie du 27 au 29 janvier 2015 à Bamako, le constat fut établi que les obstacles identifiés sont complexes, interconnectés les uns aux autres et, surtout, soulèvent des divergences de points de vue qui font qu'il n'existe à ce jour pas de solutions clé-en-main pour y répondre. D'où une nécessité reconnue de considérer de nouvelles approches, plus participatives et inclusives, tournées vers l'avenir et le changement, permettant de développer des solutions non seulement opérationnelles, mais surtout consensuelles et durables.

Des approches dont celles de l'IMRAP et Interpeace font parties et qui ont poussé les représentants de l'ensemble du Mali présents lors de la Conférence Nationale à mandater l'IMRAP afin d'accompagner les Maliens dans la quête de réponses à ces défis majeurs identifiés collectivement.

Afin d'assurer une orientation et un focus qui tiennent compte à la fois du potentiel de changement positif pour la paix et la cohésion sociale, de l'importance, de la

complexité et/ou de l'urgence de certaines questions, de la disposition et de la résolution de la société à les aborder, de même que de la valeur ajoutée propre à la méthodologie déployée par l'IMRAP, la Conférence Nationale a priorisé un point d'entrée pour chaque obstacle – c'est-à-dire un angle d'attaque, une question précise – auxquels les Maliens seront invités à s'attaquer ensemble, afin de trouver des réponses et des solutions adéquates dans lesquelles chaque Malien puisse se retrouver.⁴²²

Le processus de recherche participatif de solutions qui suivra la publication de cet Autoportrait sur les obstacles à la paix visera la définition de solutions à travers la recherche académique, mais aussi et surtout par un processus de dialogue inclusif. Le rôle de l'IMRAP sera d'accompagner ce processus par la création des conditions d'un dialogue libre, sécurisé et informé autour de ces questions, au cours duquel les maliens définiront des solutions qui pourront par la suite se matérialiser grâce à l'engagement d'acteurs clés capables de transformer ces recommandations en action pour le changement.

Points d'entrée pour la recherche de solutions

Défis liés à la gestion de la diversité sociopolitique et crise des valeurs sociétales –

PRIORITÉ : L'EFFRITEMENT DES VALEURS SOCIÉTALES, ou comment redéfinir le cadre d'un vivre ensemble harmonieux, redéfinir les règles de vie commune et les valeurs partagées ?

Le Mali est riche de sa diversité, tant sur le plan religieux, identitaire que politique. Toutefois, certains usages intéressés et l'instrumentalisation de cette diversité sont porteurs de risques pour la cohésion sociale. Sur le plan socio-identitaire, la faible connaissance de l'autre et les fortes stratifications intra- et inter-communautaires sont autant de clivages qui fragilisent la cohésion sociale. L'imperfection du marché politique, caractérisé par une multiplication du nombre de partis politiques dans un contexte de faible culture dite « démocratique », voit le jeu politique s'articuler autour d'instrumentalisations diverses, notamment identitaires, plutôt que sur des programmes politiques et des projets de société. Enfin, ciment du corps social malien, la religion se voit traversée par une compétition entre divers courants intra-religieux, lesquels sont

⁴²² Les participants à la Conférence Nationale ont été invités, par le biais d'un vote à bulletin secret, à classer par ordre de priorité sous les points d'entrée les plus pertinents et urgents pour chacun des quatre obstacles à la paix.

instrumentalisés à des fins de promotion d'intérêts socio-économiques particuliers (voir *section 1.2 Dynamiques de fragilisation liées à la diversité sociopolitique*). Pour une partie importante des Maliens, ces instrumentalisation et les tensions qui traversent la société s'expliquent en grande partie par l'effritement du consensus autour des valeurs sociétales, lesquelles constituaient le fondement du contrat social malien.

Historiquement, la société malienne a toujours été fortement hiérarchisée et codifiée autour de valeurs cardinales. L'affaiblissement des institutions de socialisation, conjugué à une influence grandissante d'éléments exogènes – notamment à travers les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) (voir *section 1.2.1.5. Les facteurs exogènes*) – a considérablement affecté la transmission de ces valeurs et, ainsi, la force de contrôle social qu'elles exerçaient. Face à des institutions et des structures traditionnelles n'arrivant plus à jouer leur rôle de structuration de l'ordre social comme par le passé, l'État moderne arrive difficilement à compenser en développant des normes consensuelles pour réguler le vivre-ensemble. La société malienne est donc aujourd'hui en perte de repères, peinant à réconcilier une partie de la population résolument tournée vers une tradition quelque peu idéalisée et l'autre davantage tournée vers ce que l'on qualifie communément de « modernité » – déchirement illustré entre-autre par un fossé intergénérationnel qui continue de se creuser.

Comme beaucoup de Maliens au cours des consultations menées à travers le pays et les camps de réfugiés, la Conférence Nationale réunie en janvier 2015 a déterminé que pour permettre une paix durable au Mali, il est aujourd'hui nécessaire de développer de nouveaux outils, de mettre en place des mécanismes permettant aux Maliens de redéfinir le cadre d'un vivre-ensemble harmonieux, de redéfinir les règles de vie commune, les valeurs partagées; en somme de créer les bases d'un nouveau contrat social malien. De par le dialogue inclusif qu'il mène, la Conférence semble avoir jugé que l'IMRAP pourra contribuer à cette vaste entreprise.

Défis liés à la régulation de la compétition autour des ressources et opportunités socioéconomiques –

PRIORITÉ : LIMITATIONS D'ACCÈS À L'EMPLOI POUR LES JEUNES, ou comment assurer l'employabilité de la jeunesse et des processus de recrutement équitables ?

Il existe au Mali une forte compétition autour des ressources et opportunités économiques qui continue de croître du fait, entre autres, de la démographie galopante et des changements climatiques et qui, aux yeux des populations, ne fait pas l'objet d'un arbitrage équitable. De ce fait, l'accès aux moyens de subsistance n'est pas garanti pour tous, générant des tensions de cohabitation au niveau local entre et au sein des communautés, de même qu'entre les populations et les institutions de régulation.

Dans ce contexte de précarisation constante, au sein duquel les chefs de famille ont de plus en plus de mal à subvenir aux besoins de la famille élargie (voir *section 1.2.1.1. Affaiblissement de la structure familiale élargie*), la pression sur les jeunes va s'accroissant, alors même que ces derniers sont fortement touchés par les difficultés d'accès à l'emploi.

Qu'elle soit issue de l'enseignement fondamental, de medersas ou d'écoles coraniques, une grande partie de la jeunesse malienne termine sa formation sans être correctement outillée et sans réelles perspectives d'avenir, la conduisant à développer et nourrir un fort sentiment d'inégalité dans l'accès aux opportunités socio-économiques. Si les insuffisances du système éducatif sont en partie en cause (voir *section 1.2.1.3. Un système d'enseignement segmenté et incohérent*), de façon assez contre-intuitive, il semblerait que de recevoir une formation de qualité n'assure pas au Mali une meilleure employabilité : au contraire, les données de l'ANPE sur l'emploi semblent indiquer que le taux de chômage augmente avec le degré de formation, laissant envisager que la formation dispensée n'est pas en adéquation avec les besoins. Les processus de recrutement, que ce soit dans la fonction publique, dans l'armée ou même dans le secteur privé ont été dénoncés par de nombreux Maliens comme étant inéquitables et souvent le théâtre de favoritisme et de corruption (voir *section 2.1.2 Les autres opportunités économiques disputées*).

Au-delà de l'aspect économique, cette précarisation des jeunes, particulièrement dans un contexte où les repères sociétaux sont fortement ébranlés, rend ces derniers

vulnérables à des instrumentalisations diverses (voir *Chapitre 1*) ou au choix de trajectoires personnelles porteuses de risques pour la société – économie criminelle, lutte armée, etc. C'est sur la base de cette lecture que la Conférence Nationale a mandaté l'IMRAP de s'attaquer à la question des limitations d'accès à l'emploi pour les jeunes, cette dernière ayant un potentiel d'impact positif majeur et transversal sur de nombreux éléments constitutifs de l'instabilité au Mali, tant sur le court et le moyen que sur le plus long terme.

Défis liés la gouvernance de l'accès aux services publics –

PRIORITÉ : DÉFAILLANCE DANS LA GOUVERNANCE DES AFFAIRES PUBLIQUES, ou comment assurer une gestion publique transparente, équitable et légitime ?

Le Mali fait face à des problèmes structurels dans la délivrance des services publics. Le manque d'information fiable sur la gestion du trésor et de l'action publique ainsi que la connaissance relative par les populations des réalités du reste du pays font en sorte que ces insuffisances dans les services rendus par l'État sont interprétés par les populations comme des inégalités de traitements entre catégories sociales, entre région, entre villes et campagnes, capitale et reste du pays (voir *section 3.4. Perceptions sociales des déséquilibres et défaillances dans l'offre des services publics*). Des sentiments d'inégalité et d'injustice qui peuvent même aller jusqu'à faire le lit de certaines idées et discours posant des défis pour la cohésion et la paix sociale – notamment le discours Nord-Sud.

La décentralisation, pensée comme la solution à ces problèmes de gouvernance, de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques et d'imputabilité de l'action publique, n'a jusqu'ici pas su apporter les réponses adéquates, en raisons notamment de son incomplétude et de l'exploitation des zones d'ombres par les divers acteurs et autorités en présence (voir *section 3.3. La décentralisation : une solution et ses défis*). Qui plus est, pour certain participants versés sur la question, les réformes structurelles ne pourront avoir l'effet escompté tant qu'on se limitera aux questions de structures et qu'un réel changement ne s'opérera pas au niveau de la culture de gouvernance.

La Conférence Nationale a déterminé que, face à ces défis de gouvernance, il était crucial de déterminer comment assurer plus de transparence dans l'affectation de la ressource publique et des projets de développement et garantir que les individus et les institutions chargées d'assurer la gestion et l'arbitrage de l'action publique le

font de façon équitable et impartiale, à l'abri des pressions extérieures et/ou de leurs intérêts propres. L'approche processuelle, inclusive et participative de l'IMRAP ayant permis au cours des derniers mois de contribuer de manière unique à la réduction des distances entre les populations et certaines autorités et élites, la Conférence a estimé que ce type de processus pourrait contribuer à amener un changement positif en termes de gestion des affaires publiques.

Défis liés aux mécanismes de gestion et résolution des conflits locaux et rébellions armés –

PRIORITÉ : L'INSÉCURITÉ CHRONIQUE, ou comment rétablir la confiance entre les populations et l'armée ?

L'histoire du Mali, de l'époque précoloniale jusqu'à aujourd'hui, est parsemée de conflits non résolus se réactivant de façon quasi-cyclique. Leurs causes sont variées et complexes, s'ancrant dans les différentes dynamiques évoquées tout au long de ce rapport et les sentiments d'inégalité et d'injustice qui en émanent. Cependant, plus encore que les conflits eux-mêmes, c'est leur récurrence qui semble, aux yeux des populations, constituer le principal obstacle à la paix. Récurrence qui s'explique en grande partie par les limites et les défaillances dans les modes de gestion et de résolution des conflits déployés. En effet, que ce soit par le recours à la répression ou par le choix des voies de la négociation, les processus mis de l'avant tendent à porter en eux le germe du conflit suivant. De plus, les sentiments d'être abandonné par l'État, d'être exclu des processus de paix et de voir ces derniers détournés, quand il ne s'agit pas du ressentiment et des désirs de vengeance face aux débordements de violence liés aux affrontements, poussent les communautés dans des dynamiques de repli identitaire, creusant encore davantage les distances entre communautés, et entre les populations, l'État et l'armée.

S'il apparaît que les mécanismes de gestion et de résolutions des conflits sont au cœur de la problématique de la récurrence de ces conflits, la situation actuelle d'insécurité chronique qui prévaut dans certaines régions du Mali – au premier chef desquelles celles de Kidal, Gao, Tombouctou et dans une certaine mesure Mopti – doit, aux yeux des Maliens, être résolue en priorité. « *Quand la case de Bourama brûle, au lieu que Bourama cherche qui a mis le feu, il faut d'abord éteindre le feu* » disait un participant à la Conférence Nationale.⁴²³ Il est difficile d'imaginer une sécurisation du territoire malien sans le concours des forces de sécurité. Or, la crise de confiance entre les populations des régions citées et leur système de sécurité – et notamment l'armée

⁴²³ Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

maliennne – explique en partie à la fois l’incapacité actuelle à faire face à l’urgence de la situation sécuritaire et les raisons profondes qui ont menées à l’impasse actuelle et à la crise de 2012.

Justifiée ou non, la répression de la révolte de 1963 a laissé des plaies béantes dans la psyché collective de certaines communautés, créant les conditions d’un cercle de vengeances qui, depuis, s’alimente des débordements et exactions commises de part et d’autre au gré des soulèvements subséquents (voir *section 4.2.1.1. L’emploi de la répression: quand la violence légitime génère la violence*). Cette crise de confiance a motivé, suite au Pacte National de 1991, le retrait d’une grande partie des forces armées présentes dans les régions du septentrion malien.⁴²⁴ Le vide sécuritaire ainsi créé a poussé une partie des populations à assurer eux-mêmes leur propre sécurité, par l’armement ou par la création de groupes d’auto-défense ou de milices qui aujourd’hui participent à la déstabilisation de la situation, ou à chercher la protection de milices existantes, de groupes armés, voire de groupes criminels (voir *section 4.2.1.2. Milices et groupes d’autodéfense*), le tout dans un contexte caractérisé par l’impunité. Le retrait ou repli des troupes maliennes sous l’avancée des groupes armés en 2012 n’a fait que creuser davantage le fossé et renforcer la méfiance.

Néanmoins la simple présence des forces de sécurité ne saurait mettre fin à l’insécurité chronique. Les tensions liées au retour de l’armée maliennne dans les régions précédemment occupées dans la foulée de l’intervention française de 2013, les importantes difficultés rencontrées par les casques bleus de la MINUSMA dans la poursuite de leur mandat, mais également les témoignages de participants de régions du Sud (voir *section 4.3.1. Délitement du lien social et de la confiance*) en attestent. Un cadre de l’armée maliennne présent à la Conférence Nationale l’a souligné dans une intervention remarquée : s’il juge légitime la méfiance et le refus d’accorder leur confiance de la part des citoyens qui ont été « abandonnés », il devient cependant impossible pour les forces de sécurité d’accomplir leur mandat dans un pareil contexte où les populations refusent de collaborer, voire collaborent avec des groupes « rebelles ».⁴²⁵

La Conférence Nationale a donc établi que la priorité immédiate devrait être de chercher à mettre fin à l’insécurité chronique, jugeant que pour ce faire, la méthodologie axée sur le dialogue libre et inclusif propre à l’IMRAP, de même que l’ouverture manifestée

424 Poulton et Ag Youssouf (1999) op.cit.

425 Conférence Nationale, Bamako, Janvier 2015

par certains éléments de l'armée malienne, pouvaient offrir une opportunité porteuse vers la recherche de solutions aux défis liés aux mécanismes de gestion et résolution des conflits locaux et rébellions armés. Plus particulièrement il s'agira de réfléchir à la façon de mettre un frein aux dynamiques de miliciarisation et veiller à rétablir la confiance entre les populations et les forces de sécurité chargées d'assurer leur protection, conditions essentielles pour une réelle sécurisation du pays. Dans ce sens, l'implication et la participation des populations dans la gestion de la sécurité, de même que leur interaction avec le système de sécurité auront une place importante.

Annexes

1. Critères de sélections des acteurs/ parties prenantes aux consultations

La participation et la consultation de l'ensemble de ces citoyens et corps constitués, étatiques ou non étatiques, doivent être assurées à travers le respect de critères soigneusement choisis, eu égard au sexe, à l'âge et à la situation géographique. En premier lieu, le choix de ces acteurs et participants est effectué sur la base de leur légitimité et de leur représentativité au sein des groupes sociaux qu'ils représentent, et de leur capacité à influencer le comportement et les actions des groupes dont ils sont issus. Dans le cas du travail mené, une attention particulière a été portée sur la réduction des formes de distances horizontales (entre les populations et les groupes sociopolitiques) et verticales (entre les populations et les autorités locales, régionales et nationales) existant au Mali. L'utilisation d'une telle démarche permet en effet l'analyse et l'identification par les acteurs eux-mêmes des obstacles à la paix, facilitant à terme, l'émergence d'une analyse partagée et soutenue par tous, pouvant servir de base à la recherche participative et inclusive de solutions consensuelles aux problèmes identifiés.

Les parties prenantes suivantes ont ainsi été au centre du processus et consultées à toutes les étapes

Critères de sélection des participants aux groupes de réflexion

Autochtones/ allochtones/ allogènes
Autorités administratives
Autorités élues
Autorités traditionnelles
Autorités religieuses
Aînés sociaux / Cadets sociaux
Corps habillés
Partis politiques
Personnes déplacées
Personnes réfugiées
Organisations de la société civile
Femmes
Jeunes
Notables, Intellectuels et Experts
Personnes handicapées

2. Participants aux consultations

Nombre total de participants et de focus groupes réalisés		
Régions	Nombres de participants	Nombres de focus groupes
Ségou	642	17
Mopti	710	13
Sikasso	654	19
Koulikoro	454	11
Kayes	537	14
Gao	363	10
Tombouctou	225	11
Kidal	30	3
Bamako	558	19
Niger	75	3
Mauritanie	243	4
Conférence Nationale	179	-
Entretiens individuels	72	-
TOTAL	4470	123

Région de Ségou				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	16/01/2014	Baroueli	Hétérogène	30
2	17/01/2014	Dioro	Hétérogène	35
3	19/01/2014	Niono	Homogène jeunes	34
4	18/01/2014	Niono	Homogène femmes	30
5	14/01/2014	Niono	Hétérogène	30
6	21/01/2014	Macina	Homogène jeunes	34
7	21/01/2014	Macina	Hétérogène	29
8	15/01/2014	Sokolo	Hétérogène	32
9	23/01/2014	Sibila	Hétérogène	31
10	22/01/2014	Sansanding	Hétérogène	34
11	23/01/2014	Séribala	Hétérogène	32
12	22/02/2014	Bla	Hétérogène	32
13	25/01/2014	Tominian Yasso	Hétérogène	35
14	26/01/2014	San	Hétérogène	35
15	23/04/2014	Zanfina	Hétérogène	57
16	24/04/2014	Komola	Hétérogène	38
17	26/04/2014	Sokolo	Populaire	35
18	16-17/09/2014	Ségou	Restitution Régionale	60
TOTAL				643

Région de Mopti				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	15/02/2014	Mopti	Hétérogène	28
2	17/02/2014	Douenza	Hétérogène	30
3	17/02/2014	Konna	Hétérogène	30
4	19/02/2014	Mondoro	Hétérogène	34
5	19/02/2014	Djenné	Hétérogène	42
6	20/02/2014	Sofara	Hétérogène	31
7	22/02/2014	Koro	Hétérogène	29
8	24/02/2014	Bankass	Hétérogène	34
9	25/02/2014	Goundaka	Hétérogène	34
10	25/02/2014	Bagnangara	Hétérogène	30
11	29/04/2014	Douenza	Hétérogène	259
12	01/05/2014	Tennekou	Hétérogène	31
13	03/05/2014	Youwarou	Hétérogène	34
14	22-23/10/2014	Mopti	Restitution Régionale	64
TOTAL				710

Région de Sikasso				
N°	Date	Localités	Types de focus	Nombres de participants
1	13/03/2014	Sikasso	Hétérogène	34
2	15/03/2014	Nièna	Homogène jeunes	40
3	15/03/2014	Nièna	Hétérogène	34
4	18/03/2014	Garalo	Hétérogène	28
5	17/03/2014	Bougouni	Hétérogène	37
6	19/03/2014	Koutiala	Hétérogène	34
7	17/03/2014	Yorosso	Hétérogène	35
8	20/03/2014	Yanfolilla	Hétérogène	33
9	22/03/2014	Kolondiéba	Homogène femmes	28
10	22/03/2014	Kolondiéba	Hétérogène	29
11	22/03/2014	Zégoua	Hétérogène	39
12	24/03/2014	Kadiolo	Hétérogène	32
13	29/05/2014	Koury	Populaire	50
14	28/05/2014	Koutiala	Hétérogène	32
15	30/05/2014	Placer de biya	Homogène	10
16	31/05/2014	Messeni	Hétérogène	37
17	02/06/2014	Kolondieba	Hétérogène	20
18	03/06/2014	Bougouni	Homogène jeunes	11
19	03/06/2014	Bougouni	Homogène femmes	32
20	24-29/09/2014	Sikasso	Restitution Régionale	59
TOTAL				654

Région de Koulikoro				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	22/04/2014	Souban	Hétérogène	35
2	23/04/2014	Banamba	Hétérogène	34
3	24/04/2014	Mourdiah	Homogène femmes	34
4	24/04/2014	Mourdiah	Hétérogène	39
5	26/04/2014	Nara	Hétérogène	31
6	28/04/2014	Dogofry	Hétérogène	34
7	27/04/2014	Gombou	Hétérogène	35
8	30/04/2014	Kolokani	Hétérogène	34
9	24/04/2014	Kangaba	Hétérogène	34
10	01/05/2014	Kambila	Hétérogène	34
11	04/05/2014	Doïla	Hétérogène	35
12	08-09/10/2014	Souban	Restitution Régionale	75
TOTAL				454

Région de Kayes				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	23/03/2014	Ambidebi	Hétérogène	36
2	22/04/2014	Kayes	Hétérogène	35
3	24/04/2014	Tringa Marena	Hétérogène	37
4	25/04/2014	Diéma	Hétérogène	32
5	25/04/2014	Diéma	Homogène jeunes	35
6	27/04/2014	Nioro du Sahel	Hétérogène	33
7	28/04/2014	Kayes	Homogène jeunes	23
8	29/04/2014	Bafoulabé	Hétérogène	33
9	30/04/2014	Kénieba	Hétérogène	29
10	03/05/2014	Kita	Hétérogène	36
11	03/05/2014	Kita	Homogène femmes	31
12	27/10/2014	Kayes	Homogène femmes	37
13	27/10/2014	Kayes	Homogène hommes	33
14	28/10/2014	Kayes	Hétérogène jeunes	34
15	30/09 au 01/10/2014	Kayes	Restitution Régionale	73
TOTAL				537

Région de Gao				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	12/06/2014	Gao	Hétérogène	29
2	13/06/2014	Gao	Hétérogène	24
3	14/06/2014	Gao	Homogène jeunes	41
4	14/06/2014	Gao	Homogène femmes	38
5	15/06/2014	Bourem	Hétérogène	29
6	15/06/2014	Gao	Homogène déplacés	21
7	16/06/2014	Gao	Homogène réfugiés retournés	20
8	16/06/2014	Gao	Hétérogène	24
9	17/06/2014	Ansongo	Hétérogène	37
10	18/06/2014	Kadji	Hétérogène	32
11	27-28/09/2014	Gao	Restitution Régionale	68
TOTAL				363

Région de Tombouctou				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	11/06/2014	Tombouctou	Hétérogène	32
2	11/06/2014	Tombouctou	Hétérogène	23
3	12/06/2014	Ber	Hétérogène	15
4	12/06/2014	Tombouctou	Homogène jeunes	15
5	13/06/2014	Ber	Hétérogène	07
6	13/06/2014	Tombouctou	Homogène OSC	09
7	14/06/2014	Nianfunké	Hétérogène	14
8	14/06/2014	Tombouctou	Homogène femmes	07
9	15/06/2014	Bambara Mouédé	Hétérogène	12
10	15/06/2014	Tombouctou	Homogène retournés et déplacés	29
11	16/06/2014	Tombouctou	Homogène chefs de quartiers	08
12	13-14/09/2014	Tombouctou	Restitution Régionale	54
TOTAL				255

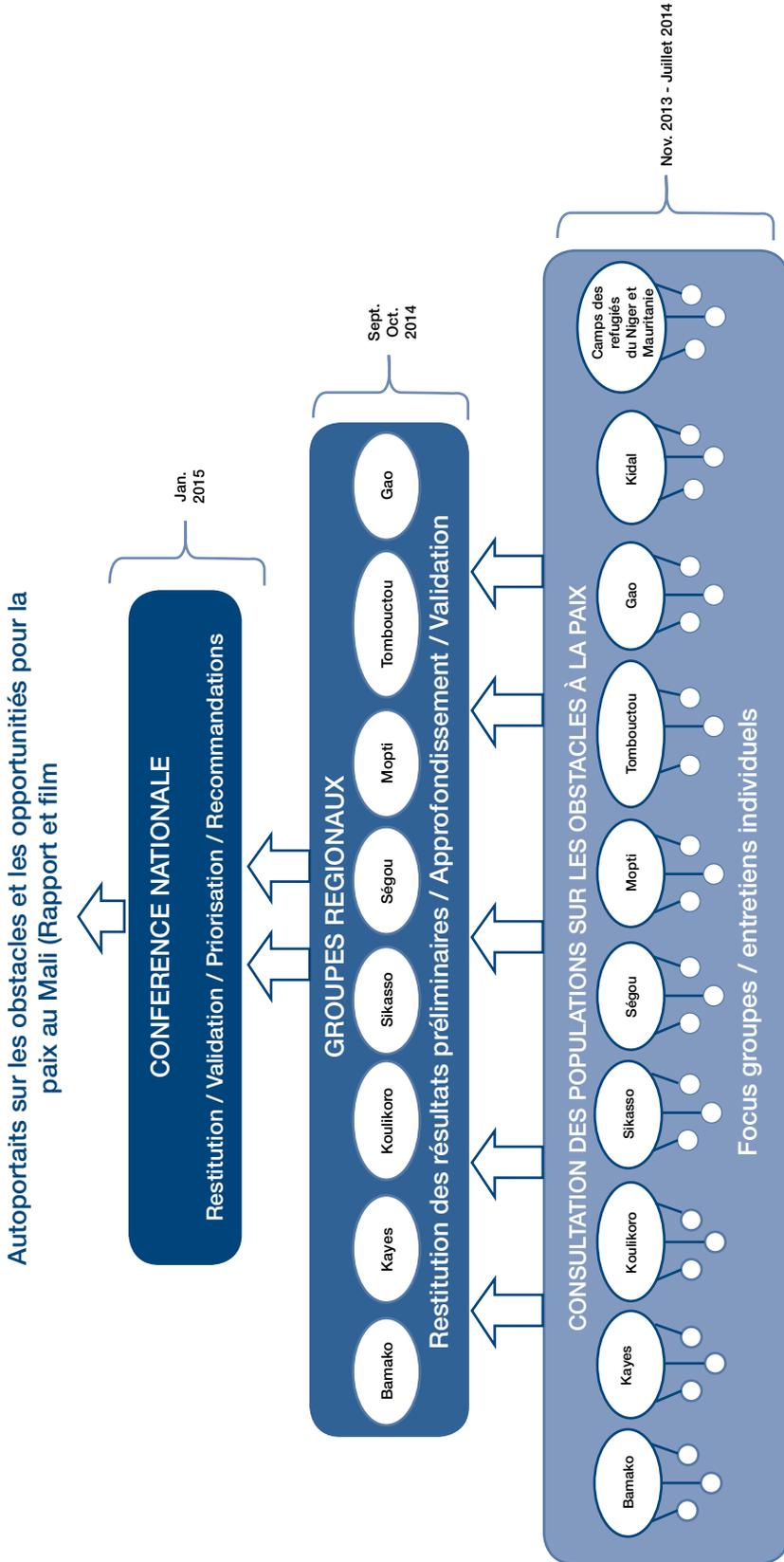
Région de Kidal				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	05/02/2015	Kidal	Homogène Leaders communautaires	10
2	06/02/2015	Kidal	Homogène Association Femme de l'Azawad	10
3	06/02/2015	Kidal	Homogène pro-Mali	10
TOTAL				30

District de Bamako				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	07/06/2014	Bamako (médina-coura)	Homogène des notables des 6 communes	17
2	10/06/2014	Bamako (commune II)	Homogène jeunes médina-coura	20
3	12/06/2014	Bamako- Doumanzana (commune I)	Focus test avec les femmes de Doumanzana	35
4	14/06/2014	Bamako (6 communes)	Homogène jeunes	33
5	21/06/2014	Bamako (6 communes)	Homogène femmes	30
6	25/06/2014	Bamako (rive droite commune V et VI)	Hétérogène	31
7	28/06/2014	Bamako	Hétérogène des déplacés du Nord	27
8	03/07/2014	Moribabougou	Hétérogène	34
9	05/07/2014	Bamako (les 6 communes)	Homogène jeunes universitaires	26
10	06/07/2014	Bamako rive gauche (communes I à VI)	Hétérogène	30
11	27/08/2014	Les cadres ressortissants de Kidal à Bamako	Hétérogène	18
12	27/08/2014	Les enseignants à Kati, jeunes mixte	Homogène jeune	25
13	28/08/2014	Les cadres ressortissants de Tombouctou et Gao	Hétérogène	18
14	18/10/2014	Moribabougou	Hétérogène	35
15	25/10/2014	Bamako	Les Experts/ universitaires	12
16	03/12/2014	Bamako	Membre du Conseil d'Administration	4
17	16/12/2014	Bamako	Femme société civile	10
18	18/12/2014	Bamako	Epouses de militaires	34
19	11/12/2014	Bamako	Les Hommes de culture	04
20	22-23/10/2014	Bamako	Restitution Régionale rive droite	52
21	21-22/10/2014	Bamako	Restitution Régionale rive Gauche	62
TOTAL				558

Camps du Niger				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	22/06/2014	Niamey	Hétérogène	20
2	23/06/2014	Mangaïze	Hétérogène	20
3	24/06/2014	Ayourou	Hétérogène	35
TOTAL				75

Camp de Mberra (Mauritanie)				
N°	Date	Localités	Type de focus	Nombres de participants
1	01/09/2014	Camp de Mberra	Hétérogène notables et leaders	68
2	02/09/2014	Camp de Mberra	Hétérogène femmes	105
3	03/09/2014	Camp de Mberra	Hétérogène jeunes	70
TOTAL				243

Entretiens individuels	
Catégories de personne	Nombres d'entretiens
Autorités administratives	9
Autorités traditionnelles	3
Autorités religieuses	5
Autorités élus	11
Corps habillés	16
Personnes ressources	12
Société civile	5
Personne vivant avec un handicap	1
TOTAL	72



Bibliographie

CHAPITRE 1 | Diversités sociopolitiques et valeurs culturelles

BOURDARIAS, Françoise, « Constructions religieuses du politique aux confins de Bamako (Mali) », *Civilisations* vol, LVIII, n° 2- Intimités et inimitiés des religions et du politique en Afrique

BUCAILLE, Maurice, « La Bible, le Coran et la science », *Agora*, 2003

CAMARA, Mamy, « Radio de proximité, promotion musicale et réflexivité : l'expérience de Kayira FM (Bamako, Mali) », 4:1 2005

CAMARA, Moussa, Kadiatou Yacouba KEITA et Alou DIAWARA, *L'évolution des partis politiques et leurs apports à la démocratie au Mali* », in. *Partis et idéologies politiques, élections et bonne gouvernance en Afrique*, 2011

CHEICK OUMAR Thierno Hady, *Histoire du mouvement social islamique malien*, 2013

DIETH, Alexis, *L'effondrement malien : quelles leçons pour la démocratie en Afrique ?*, Afrik.com, janvier 2013, disponible à : <http://www.afrik.com/l-effondrement-malien-queelles-lecons-pour-la-democratie-en-afrique>

DENNIS, Douyon, « Le discours diplomatique et démagogique du cousin plaisant Mali », *Cahiers d'études africaines*, 2006/4 n° 184

DOUMBIA, Tamba (avec la collaboration de Pierre Erny). – *Groupes d'âge et éducation chez les Malinké du sud du Mali* Paris, Éditions L'Harmattan, 2001, 255 p., bibl. (« Culture et Cosmologie »). Étienne Gérard p. 440-442 – *Groupes d'âge et éducation chez les Malinké du sud du Mali*

FELLOUS, M. « Socialisation de l'enfant Bambara », *Journal des africanistes*, tome 51 fascicule 1-2, 1981

Forum Multi acteurs sur la gouvernance du Mali, *Cahier de Propositions : quelle éducation pour renforcer la citoyenneté*, 2010

GOURDI, Patrice, « Géopolitique du Mali : un Etat failli », *Diploweb*, 23 septembre 2012

JONCKERS, Danielle. « 'Le temps de prier est venu' : islamisation et pluralité religieuse dans le sud du Mali », *Journal des africanistes*, tome 68, fascicules 1-2, 1998

KIEFFER, Julien, « Les jeunes des « grins » de thé et la campagne électorale à Ouagadougou », *Politique Africaine*, 2006/1 N°101, p.63-82

KONATE, Doulaye, « Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : les mécanismes traditionnelles de prévention et de résolution de conflits »

LESCLINGAND, Marie, *Nouvelles stratégies migratoires des jeunes femmes rurales au Mali : de la valorisation individuelle à une reconnaissance sociale*, 2011

OXFAM, *Reconstruire la mosaïque : Perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord du Mali*, 2013

PAUGAN, Serge, *Les différents liens sociaux et leurs ruptures*, 2012

Rapport Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) - Mali 2009

SACKO, Youssouf, *Le fleuve Niger comme source du rapport de cousinage, fondement de la culture et de la paix des communes de Mopti et Konna*, 2010

SOW, Ndeye et Mohamed AG ERLESS, *Société et Culture au Mali : Problématiques du changement*, Malivaleurs/International Alert, page 17, 2013

STAMER, Joseph, *Quel dialogue islamo-chrétien au Mali?*, *Chemins de dialogue*, no.22, p.119-129, 2003.

TARROW, Sidney & Charles TILLY, *Politique du conflit. De la grève à la révolution*, 2008

TRAORE, Ismaïla Samba, TRAORE Hanane KEITA et Mariam KONE, *Culture Politique, Citoyenneté et Crises au Mali*, Malivaleurs/International Alert, 2013

YE, Kanamba, *Les mutations sociales : de la tradition à l'islam* ; 2012

ZAPPA, Freancesco, « Ecrire l'Islam en Bambara : réseaux et enjeux de l'entreprise d'al-Haàjj Modibo DIARRA », *Archives de sciences des religions*, 2009

CHAPITRE 2 | Arbitrage de l'accès aux ressources et opportunités économiques

COULIBALY, Moussa, *Les maliens cherchent à punir des malfaiteurs de conflit dans les juridictions nationales*, Afro Baromètre, Mai 2014

CORNU, Forent, *La gestion concertée des ressources en Eau au Mali : une expérience originale à l'épreuve des pratiques locales*, juillet 2011

DICKO, Abdel Kader, *Les conventions locales dans la gestion des ressources naturelles au Mali. Cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation*, 2002

Direction Nationale de la planification, *Perspectives de la population résidente du Mali de 1987 à 2022 (BCR-DNSI 1992 Tome 6*

Direction Nationale de la planification, *Rapport du développement durable humain PNUD*, 1994

DJIRE, Moussa, « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali - Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) », *Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues"*, Montpellier, 2006

DJIRE, Moussa et Abdel Kader DICKO, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, 2007

DUFUMIER, Marc et Sébastien BAINVILLE, « Le développement agricole du Sud face au désengagement de l'Etat », *Afrique contemporaine*, 2006

GRANIER, Laurent, « Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ? », *fiche technique, Foncier & développement*, 2010

KEITA, Naffet, *Décentralisation et responsabilité dans les modes de gestion des ressources naturelles et les redevances y afférentes : les bourgoutières Yallarbé de Youwarou, région de Mopti (Mali)*, Université de Bamako

MAGASSA, Hamidou et Doulaye KONATE, *Cartographie des pouvoirs et de leur légitimité au Mali*, Commissariat au Développement Institutionnel, 2011

SIDIBE, H. et J. CIAPPERS, *Comment élaborer et mettre en œuvre un programme communal de Développement Communautaire*, 2010

Rapport Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) 2009

CHAPITRE 3 | Autorité et gouvernance de l'accès au service public

BOSE, Pierre-Marie, Marie-Hélène DABAT et Élodie MAITRE D'HOTEL, « Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar », *Economie rurale*, novembre-décembre 2010

Cellule de Planification et de Statistique du Ministère de la Santé (CPS/MS), Direction Nationale de la Santé (DNS). *Carte Sanitaire du Mali 2007*

Cellule de planification et de statistique secteur santé développement social et promotion de la famille, *Carte sanitaire du mali mise à jour – 2011*, Rapport de synthèse, juillet 2012

DEMBELE, Baba, « Gouvernance au Mali : La justice toujours inaccessible aux justiciables », *Le Républicain*, 2009

FAY, Claude, Yaouaga Félix KNOE et Catherine QUIMINAL, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique, En contrepoint, modèles territoriaux français*, 2002

FÉLIX J., *L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles*. Bulletin de l'APAD, 1996

Fondation Friedrich Ebert : *La prévention et la gestion des conflits communautaires au Mali*, Etudes et manuel de formation, février 2014

Forum Multi acteurs sur la gouvernance du Mali, Cahier de Propositions : *l'état au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité*, mars 2012

KASSIBO, Bréhima, « La décentralisation au Mali : Etat des lieux », *Bulletin de l'APAD*, 1997

KASSIBO, Bréhima, *Mali : une décentralisation à double vitesse ? Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison*, 2006

KONE, Denis, *Financement au Nord Mali : De gros projets, peu de retombées*, 2012

MAGASSA, Hamidou et Doulaye KONATE, *Cartographie des pouvoirs et de leur légitimité au Mali*, Commissariat au Développement Institutionnel, 2011

MOULAYE, Zeïni, *Quelle architecture de sécurité pour le Mali ?*, communication à la conférence sur « Quelle nouvelle architecture de sécurité pour le Mali ? », Fondation Friedrich Ebert, Bamako, 2013

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Indice du Développement Humain, Rapport 2012*

Programme National d'Infrastructures Rurales, *La Coopération Décentralisée au Mali*, 2004

SIDIBE, Nouhoun, *Décentralisation en Afrique de l'Ouest : Apprendre des expériences locales et sectorielles (éducation, eau, santé) – Cas du Mali*, Rapport final, Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation, 2011

SNV/CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Kit Development, Policy And Practice - Série Décentralisation et Gouvernance Locale, bulletin 358, page 15, 2004

SY, Ousmane, *Reconstruire l'Afrique : Vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales*, 2010

TOURE, Séni, *Communication sur les orientations stratégiques majeures d'approfondissement de la décentralisation à travers la régionalisation par Directeur Général Adjoint des collectivités territoriales*, Octobre 2014

UNESCO, *Rapport Mondial de suivi sur l'Éducation Pour Tous*, 11ème Edition, 2014

CHAPITRE 4 | Mécanismes de gestion/résolution des conflits locaux et rebellions armés

AG ERLESS, Mohamed et Djibtil KNOE, « Le patriote et le djihadisme », *Regards sur une crise*, La Sahélienne, 2012

BA, Boubacar, *Pouvoir et Ressources de Développement dans le Delta central du Niger*, La Sahélienne. 2010

BOILLEY, Pierre, *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain*, 2012

BRATTON, Micheal, Moussa COULIBALY et Boniface DULANI, les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit, document de politique générale de l'Afro Baromètre no 13

COULIBALY, Moussa, *Les maliens cherchent à punir des malfaiteurs de conflit dans les juridictions nationales*, l'Afro Baromètre, 2013

KONE, Assane, « Petit chrono de la crise sécuritaire et institutionnelle », *Regards sur une crise*, La Sahélienne

KONATE, Doulaye, *Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, 2012

DOUMBIA, Fakoly, Hamidou MAGASSA, Ciré BA et Boubacar DIAGANA, « L'occupation du Nord du Mali », *Regards sur une crise*, La Sahélienne, 2012

Fondation Friedrich Ebert, *Les conflits communautaires et les mécanismes de médiation et de réconciliation au Mali*, 2014

HEYER, Kartine, *La crise malienne basée sur la consolidation de la paix*, International, Alert International, 2013

HOLDER, Gilles et Moussa SAW, *L'Afrique des laïcités : Etat, Religion et Pouvoirs au Sud du Sahara*, 2011

International Alert/Malivaleurs, *Soutenir une transition paisible sur le plan politique, culturel et économique au Mali*, 2014

International Crisis Group, *Mali : dernière chance à Alger*, Briefing Afrique no.104, 2014

International Crisis Group, *Mali : éviter l'escalade*, Rapport Afrique no.189, 2012

KONATE, Doulaye, *Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, UNESCO, 1999

LACHER, Wolfram, *Organised Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region*, Carnegie Papers, 2012

LECOQ, Baz, « This Country is Your Country: Territory, Borders, and Decentralisation in Tuareg Politics », *Itinerario*, Vol. 27, N°1, 59-78, 2003

MAGASSA, Hamidou, « La rébellion touareg au Mali », *Regards sur une crise*, La Sahélienne, 2012

MAGASSA, Hamidou et Doulaye KONATE, *Cartographie des pouvoirs et de leur légitimité au Mali*, Commissariat au Développement Institutionnel, 2011

MORITZ, Mark, « The politics of Permanent Conflict : Farmer-Herder Conflicts in Northern Cameroon », *Canadian Journal of African Studies*, 40 (1), 2006

Programme des Nations Unies Pour Le Développement (PGPSP), *résumé de l'étude sur les conflits communautaires et le Dialogue social au Mali*, Bamako, 2014

SALAM, Chena et Antonin TISSERON « Rupture d'équilibres au Mali » entre instabilité et recompositions, *Afrique contemporaine*, 2013/1 n°245

SIDIBE, Birama, *Afrique: Résolution traditionnelle des conflits au Mali*, 2008

XINHUA, « Médiation dans la crise au nord Mali : Le retour de l'Algérie diversement apprécié », 21 janvier 2014

IMRAP

Autoportrait du Mali sur les Obstacles à la Paix



Institut Malien de Recherche Action
pour la Paix

Tel : +223 20 22 18 48

info@imrap-mali.org

www.imrap-mali.org



interpeace

Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest

Tel : +225 22 42 33 41

wao@interpeace.org

www.interpeace.org



United Nations

En partenariat
avec les Nations unies

Grâce au soutien financier de



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION

Ainsi qu'à l'accompagnement institutionnel de



Royaume des Pays-Bas



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

ISBN9 789 9661 6667 8



9 789966 166678