

# Dialogue national au Mali

Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le  
processus de sortie de crise

Ousmane Sy, Ambroise Dakouo et Kadari Traore

Étude de Cas  
Aout 2016

## Résumé:

Depuis de nombreuses années, la problématique du dialogue entre acteurs maliens se trouve au cœur des débats. En effet, la crise profonde qui a été révélée par les événements du 21 mars 2012 a ébranlé le tissu social et le vivre ensemble et fragilisé l'Etat et ses institutions. Le dialogue national est alors réapparu comme une nécessité absolue afin de permettre à tous les enfants de la nation de se retrouver et se concerter sur le nouveau contrat social qui doit lier les maliennes et les maliens.

Malgré la conjoncture sociopolitique et sécuritaire qui prévaut, il faut cependant se rappeler que l'histoire du Mali nous donne quelques enseignements sur la pratique du dialogue national. Le Mali contemporain a ses racines dans une nation de vieille civilisation dont l'histoire regorge de nombreuses expériences de mécanismes du dialogue social (la Charte du Mande, les rencontres intercommunautaires, la Conférence Nationale de 1991, les concertations régionales et locales, etc.). C'est l'ensemble de ce capital social qui a contribué à assurer jusqu'à nos jours le vivre ensemble entre des populations aux cultures diverses.

Pour sortir de la crise actuelle, l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako propose l'ouverture d'une série d'espaces et d'initiatives de dialogue. Il est notamment prévu la tenue d'une Conférence d'Entente Nationale. En partant de l'expérience du dialogue national instauré par la Conférence Nationale de 1991, l'étude nous permet de décliner des perspectives pour le renouveau du dialogue national post-crise au Mali.

## **A propos de cette publication:**

Cette publication a été conçue dans le cadre d'un projet de deux ans (Mars 2015-Février 2017) portant sur la production d'un Manuel sur le Dialogue National, financé par le Ministère des Affaires Etrangères de l'Allemagne en coopération avec le Département Fédéral des Affaires Etrangères Suisse. L'objectif de ce Manuel est d'offrir un guide de ressources pratiques et approfondies sur la conceptualisation et mise en œuvre des Dialogues Nationaux. Il s'appuie sur une méthodologie participative, par (1) le dialogue stratégique et l'échange entre les acteurs locaux, les praticiens internationaux dans les domaines du développement et de la construction de la paix, et les décideurs politiques; (2) l'élaboration d'une cartographie détaillée des cas de Dialogue National à travers le monde; et 3) des études de cas approfondies sur les Dialogues Nationaux produites par des acteurs locaux. Le projet est mis en œuvre par la Fondation Berghof en coopération avec Swisspeace. Cette publication fait partie d'une série de six études de cas, les autres études portant sur le Guatemala, la Libye, le Népal, le Soudan et la Tunisie. Ces études de cas offrent des recommandations pour les processus en cours dans chaque pays, et contribuent aux analyses présentées dans le Manuel. L'objectif global du projet est d'améliorer les processus de Dialogue National et de renforcer les capacités des parties au conflit, des acteurs locaux et des acteurs externes à contribuer de manière efficace à leur mise en œuvre. Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues et les opinions de la Fondation Berghof, de Swisspeace ou des partenaires du projet. Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter la directrice du programme Luxshi Vimalarajah (l.vimalarajah@berghof-foundation.org) ou la coordonnatrice du projet Marike Blunck (m.blunck@berghof-foundation.org).

## **A propos des Auteurs:**

**Ousmane Sy:** Titulaire d'un doctorat en Développement Économique et Social de l'Institut d'Études du Développement Économique et Social (IEDES) de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, il a été Chef de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) et Conseiller Spécial du Président de la République, Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (2000-2002) et de la Décentralisation et de la Ville (2014-2015). Il est auteur de nombreuses publications dont le livre intitulé: *Reconstruire l'Afrique par le bas : Vers une gouvernance basée sur les dynamiques locales* (2009, Edition ECLM).

**Ambroise Dakouo:** Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève en Suisse, il a également étudié la conception et l'évaluation des politiques publiques à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Paris en France. Il est spécialiste en gouvernance, en planification et animation des processus du dialogue communautaire. Ambroise Dakouo est actuellement Coordinateur de l'Alliance Malienne pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA-Mali).

**Kadari Traoré:** Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, et diplômé de Science Po Bordeaux, il est titulaire d'un doctorat en Science Politique et de deux DEA en Droit privé et Sociologie. Il a participé à plusieurs programmes de recherche sur les politiques publiques et les réformes de l'Etat au Mali et dans la sous-région ouest africaine et à quelques ouvrages collectifs dont l'un des plus récents est *Mali Contemporain* publié en 2015.

## **Comment citer cette publication:**

**Sy, Ousmane, Dakouo, Ambroise et Traore, Kadari** 2016. Dialogue national au Mali : Leçons de la Conférence Nationale de 1991 pour le processus de sortie de crise. Berlin: Berghof Foundation. Aussi disponible en anglais. Sur internet: [www.berghof-foundation.org/publications/](http://www.berghof-foundation.org/publications/)

## Table des Matières

Sigles et abréviations .....	4
<b>1 Introduction .....</b>	<b>5</b>
1.1 Contexte de l'étude .....	5
1.2 Objectifs de l'étude .....	7
1.3 Méthodologie et déroulement de l'étude .....	7
<b>2 Le Mali: Terre de dialogue .....</b>	<b>8</b>
<b>3 La Conférence Nationale de 1991: contexte, enjeux, et mise en œuvre .....</b>	<b>12</b>
3.1 La Conférence Nationale du Mali: une construction conjoncturelle du dialogue national..	12
3.2 La nature des acteurs participant à la Conférence Nationale de 1991 .....	15
3.3 Mise en œuvre de la Conférence Nationale de 1991 .....	18
3.4 Obstacles et défis de la Conférence Nationale de 1991 .....	21
3.5 Le rôle de la Conférence Nationale dans la transition au Mali en 1991.....	24
<b>4 Le dialogue national aujourd'hui: enjeux prospectifs .....</b>	<b>25</b>
4.1 Expériences de dialogue dans le contexte de la post-crise 2012 au Mali .....	25
4.2 L'émergence et l'opportunité de la Conférence Nationale dans le processus de réconciliation au Mali.....	27
4.3 Etat du cadre politique appelant à un Dialogue National aujourd'hui.....	29
<b>5 Rôle des acteurs internationaux .....</b>	<b>31</b>
5.1 Le rôle des partenaires internationaux dans le processus démocratique en 1991 .....	31
5.2 Rôle des partenaires internationaux dans le processus de négociation pour la sortie de crise au Mali.....	31
<b>6 Leçons, principes et recommandations pour le dialogue national .....</b>	<b>33</b>
6.1 Les leçons de la Conférence Nationale de 1991 .....	33
6.2 Les principes fondamentaux .....	33
6.3 Recommandations opérationnelles pour le dialogue national.....	34
<b>7 Conclusion .....</b>	<b>35</b>
<b>8 Références bibliographiques.....</b>	<b>37</b>

## **Sigles et abréviations**

<b>AEEM</b>	Association des Elèves et Etudiants du Mali
<b>AQMI</b>	Al-Qaïda au Maghreb islamique
<b>ARGA-Mali</b>	Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique
<b>BAD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>CAT</b>	Cellule d'Appui Technique
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CERDES</b>	Centre d'Etudes et de Recherche pour la Démocratie et le Développement Economique et Social
<b>CNC</b>	Comité National de Coordination
<b>CSA</b>	Comité de Suivi de l'Accord
<b>CTSP</b>	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
<b>CVJR</b>	Commission Vérité, Justice et Réconciliation
<b>FIAA</b>	Front islamique arabe de l'Azawad
<b>FMI</b>	Fond Monétaire International
<b>MINUSMA</b>	Mission Multidimensionnelle des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
<b>MPA</b>	Mouvement Populaire de l'Azawad
<b>MRN</b>	Ministère de la Réconciliation Nationale
<b>OCI</b>	Organisation de la Coopération Islamique
<b>PAPDR</b>	Projet d'Appui au Processus de Dialogue et Réconciliation
<b>UA</b>	Union Africaine
<b>UDPM</b>	Union Démocratique du Peuple Malien
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UNTM</b>	Union Nationale des Travailleurs du Mali

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte de l'étude

La quasi-totalité des Etats d'Afrique subsaharienne francophone a connu un processus de transition vers un système de démocratie pluraliste dans les années 1990. Il ressort des analyses sur l'Etat sur le continent, que dans le cadre des processus transitionnels, la phase de mutation constitutionnelle se révèle décisive pour la réussite de la démocratisation ainsi que pour l'enrichissement de la théorie du droit constitutionnel elle-même. Les transitions africaines des années 1990 n'échappent pas à cette règle (Besse, 2009).

A cette époque, on assiste en Afrique à une sorte d'implosion, marquée par l'instabilité politique, des coups d'État, des guerres civiles, des conflits ethniques et frontaliers qui rendent les Etats vulnérables et fragiles (Bellina et al., 2012). Dans la plupart des sociétés africaines, les aspirations à la paix ont conduit à développer des techniques de normalisation dont l'objectif est d'éviter ou tout au moins, de réduire la violence et les conflits armés. Ceci a donné naissance à une gamme variée de pratiques dissuasives et de modes de prévention des conflits, la violence étant canalisée par des structures socio-politiques spécifiques et des conventions orales ou tacites à caractère juridique ou magico-religieux, tels que la palabre (Bah, 1999).

Après avoir identifié dans les sociétés traditionnelles maliennes de profondes aspirations à la paix, il se pose un problème important d'ordre épistémologique dans la quête de la paix. Peut-il y avoir une articulation entre le passé et le présent? Dans quelle mesure les procédures traditionnelles peuvent-elles être opératoires dans le contexte actuel, marqué par l'incursion d'éléments de modernité au plan politique et institutionnel ? L'analyse de la problématique de dialogue national au Mali questionne à la fois les traditions maliennes en matière de recherche de la paix et aussi les mécanismes contemporains (dits « modernes ») de résolution des conflits.

Les Conférences Nationales apparaissent comme un mécanisme innovant et spécifique auquel a eu recours un certain nombre de pays. Ce fut pour la première fois au Bénin où le Président Mathieu Kérékou, inventa le terme et la formule « institutionnelle » (Eboussi Boulaga, 1993). La Conférence Nationale du Bénin connut un certain succès et devient l'une des principales revendications dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone. L'expérience sera reprise au Gabon, au Congo, au Niger, au Mali, au Togo, au Zaïre et au Tchad.<sup>1</sup> Elle est donc un mécanisme spécifiquement africain (Besse, 2009).

Certains auteurs qualifient la nature de la Conférence Nationale de mixte (Raynal, 1994). Tout d'abord, elle est un rituel de transgression qui permet d'évacuer symboliquement les conflits, elle offre ainsi un espace public de la parole, ce qui conduit certains observateurs à la comparer, à tort ou à raison, à la célèbre palabre africaine (Banegas, 2003). Par ailleurs, elle se veut également une structure institutionnelle génératrice de nouveaux pouvoirs qui entend initier les valeurs démocratiques. C'est d'ailleurs pour mener à bien cette seconde mission que la quasi-totalité d'entre elles va opérer un véritable coup d'Etat civil en se déclarant souveraine. Ces Conférences Nationales optèrent pour une

---

<sup>1</sup> Bénin: 19 au 28 février 1990, Congo: 25 février au 10 juin 1991, Gabon: 27 mars au 19 avril 1990, Niger: 29 juillet au 3 novembre 1991, Mali: 29 juillet au 12 août 1991, Togo: 10 juillet au 28 août 1991, Zaïre: 7 août 1991 au 6 décembre 1992 et Tchad: 15 janvier au 7 avril 1993.

transition fondée sur la rupture avec l'ancien régime et non sur une réforme progressive. Cette rupture se concrétise juridiquement par la mise en place de nouvelles institutions grâce à une Constitution. Cette dernière est adoptée par ce que l'on appelle classiquement le pouvoir constituant originaire.

L'espace ayant cette vocation, donc investi de ce pouvoir constituant originaire est a priori la Conférence Nationale au regard de sa déclaration de souveraineté. D'un point de vue institutionnel, la Conférence Nationale opère une mutation constitutionnelle qui exige un changement de repères, car la phase de mutation correspond à ce que certains analystes qualifient de phase a-constitutionnelle puisque pré constitutionnelle. Elle correspond ainsi à la mise en place d'un nouvel ordre juridique qui implique des transformations sociales cruciales.

Certains analystes (Banegas, 2003) se sont insurgés contre la perspective téléologique que véhicule l'image du « modèle béninois », contre les images communes d'un changement pacifique et consensuel, tout en tentant de replacer ce processus dans son contexte de conflictualité, d'extrême tension, et en insistant sur son caractère aléatoire pour rappeler ainsi la réversibilité des processus de transition en Afrique. Les conférences nationales arrivent avec la démocratisation et se tiennent dans des contextes de crise politique, sociale et institutionnelle. Ainsi, au lieu d'assurer la stabilité et la prospérité des pays africains, l'avènement de la démocratie a été un accélérateur des conflits dans de nombreux pays en Afrique subsaharienne (Feikoumo, 2012).

Pour le cas spécifique du Mali, la Conférence Nationale n'échappe pas aux caractéristiques de cet environnement qui l'a fortement marquée. En effet, il ressort de l'intervention de Amadou Toumani Touré, Président de la Conférence Nationale du Mali, que cette conférence présente des originalités en ces termes: « *Selon certains, la Conférence Nationale au Mali commence là où finit celle des autres. Le Comité de transition convoque et organise une Conférence Nationale; elle est présidée par le Président du Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP), Chef de l'État* » (Amadou Toumani Touré, 8 juin 1992). Ce Comité a quatorze jours pour mettre en place: un projet de constitution; un projet de code électoral; un projet de charte des partis; et faire l'état de la Nation. A la Conférence Nationale de nombreux délégués venus du monde rural, des maliens de l'extérieur ont également été conviés à participer. Le 8 juin 1992, l'investiture du Président élu, Alpha Oumar Konaré, consacre la fin de la transition démocratique au Mali. Elle commence face à une révolution sociale et politique très douloureuse, elle gère une rébellion au nord du Mali, négocie et signe un pacte de réconciliation nationale.

A travers cette contextualisation de la Conférence Nationale du Mali, nous en percevons les défis, les subtilités et la complexité de la tâche de ses promoteurs. Plus récemment, la crise de 2012 a fini par ébranler sérieusement la paix et le vivre ensemble et fragiliser l'Etat et les institutions. Le malaise est quasi généralisé et il demeure impérieux de permettre aux filles et aux fils de la nation de se retrouver et se concerter.

L'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako constitue le cadre principal pour la dynamique de sortie de crise. Il prévoit notamment la tenue d'une Conférence d'Entente Nationale qui vise à permettre un débat approfondi entre les composantes de la Nation malienne sur les causes profondes du conflit. Ce débat aura à prendre en charge, entre autre, la problématique de l'Azawad. Dans ce contexte, la conférence doit aboutir à l'élaboration d'une Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale. Partant, la Conférence d'Entente Nationale doit être abordé comme un processus qui doit faire émerger, à partir des différents territoires, des milieux

socioprofessionnels, institutionnels et politiques et à toutes les échelles du pays en partant des villages et fractions, une vision partagée de la crise qui bloque les évolutions dans notre pays et des perspectives de sortie.

Dans cette perspective il conviendrait de capitaliser les expériences du passé afin de reconstruire le dialogue national post-crise au Mali. Dans cette optique, l'objectif de l'étude vise à produire une analyse sur le processus de dialogue national instauré par la Conférence Nationale de 1991. Cette étude nous permet également de décliner des perspectives pour le renouveau du dialogue national post-crise au Mali dans le cadre de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger.

## **1.2 Objectifs de l'étude**

Cette étude a été entreprise dans le cadre de l'élaboration d'un manuel international sur le dialogue national (« National Dialogue Handbook »). En effet, elle vise à:

- ≡ Rassembler les leçons des expériences récentes ou naissantes des processus de Dialogue National et souligner les besoins et possibilités de support effectif,
- ≡ Réfléchir sur les leçons tirées ou sur les meilleures pratiques pour aborder les problèmes cruciaux du Dialogue National,
- ≡ Offrir aux praticiens, politiques, donateurs et acteurs du conflit malien des recommandations pour préparer, structurer, supporter et appliquer les processus de Dialogue National d'une manière efficace et efficiente basée sur les leçons tirées du terrain.

## **1.3 Méthodologie et déroulement de l'étude**

Au plan méthodologique, nous avons privilégié l'approche interactive et qualitative. En effet, dans le processus de collecte des données, nous avons procédé à la revue de la littérature relative au dialogue national ainsi que toute autre documentation utile. Dans cette perspective, nous nous sommes intéressés à la compréhension des travaux scientifiques existants déjà sur la question en Afrique et au Mali. Nous avons par ailleurs, travaillé sur les documents issus des différents processus de dialogue national au Mali notamment ceux relatifs à la Conférence Nationale de 1991. L'équipe de travail était composée d'un superviseur, deux chercheurs associés et quatre assistants de recherche.

Afin de mieux aborder les recherches de terrain, nous avons organisé un atelier méthodologique à Bamako au cours duquel les différents membres de l'équipe de travail se sont fait une compréhension commune des termes de référence. C'est ainsi que les membres de l'équipe ont participé à la discussion et la validation des sites de recherche, l'identification des acteurs à rencontrer, la définition du chronogramme prévisionnel de travail et l'élaboration des guides d'entretien. Comme technique de collecte, nous avons principalement procédé par des interviews individuelles. Au total, c'est quatorze (14) entretiens qui ont été réalisés à Bamako, contre dix (10) entretiens à Mopti.

Par ailleurs, nous avons organisé deux panels de discussion, dont un dans le district de Bamako et un autre dans la région de Mopti. Ces panels ont consisté en des exposés thématiques suivis de discussions et de recommandations. Ces panels ont regroupé les acteurs suivant: des universitaires/chercheurs, des

représentants des institutions publiques et para publiques, des personnalités ayant participé à la Conférence Nationale de 1991, des dépositaires de traditions et des valeurs culturelles maliennes, des représentants des partis politiques, des acteurs de la société civile, des représentants des organisations internationales. Le panel de Bamako a réuni un total de trente un participants (31), alors que le panel de Mopti a regroupé trente (30).

Nous avons emprunté à Banegas (1995, 13), le postulat selon lequel pour comprendre l'issue de la Conférence Nationale, « *il faut aussi analyser comment le double mouvement de revendication et de réformes politiques fut relayé par une instance, une procédure institutionnelle: la Conférence Nationale. Celle-ci est en effet un moment et un lieu privilégié pour observer les modalités de traduction des doléances, le potentiel mobilisateur de la revendication démocratique, mais aussi les mécanismes de conversion des ressources, de représentation-construction des groupes mobilisés. Elle permet également d'observer les stratégies d'instrumentalisation des mobilisations et les luttes pour la gestion du sens, pour la définition de la situation qui vont peser sur l'issue de la crise* ».

Les contraintes rencontrées pendant ce travail sont de deux ordres. D'abord en termes de gestion du temps et de sites de recherche. En effet, il nous a été un peu difficile d'avoir la disponibilité des acteurs pour les entretiens programmés. Compte tenu des délais (un peu trop courts de notre point de vue), la gestion du temps des investigations n'a pas été aisée.

Ensuite, on peut évoquer la question des sites de recherche. Il est apparu que pour une telle étude, il était important d'avoir une diversité d'acteurs, de cultures, donc de sites de recherche. N'ayant pas suffisamment de moyens pour aller au-delà de Bamako, nous avons été contraints de circonscrire les sites en incluant une seule capitale régionale (Mopti).

En termes de limite, on notera que sur le fond, il apparaît que la question du compromis possible entre la « modernité » et le traditionnel reste encore à creuser davantage compte tenu de l'intérêt suscité dans les discussions. Il faut aussi ajouter à cela, le fait que les réflexions ont fondamentalement mis le focus sur la Conférence Nationale même si des éléments d'analyse ont parfois porté sur les autres mécanismes de dialogue au sein des communautés diverses (tels que le vestibule du chef de village, les rencontres communautaires, les forums régionaux pour la paix, etc.).

Le présent rapport se structure autour de cinq principales parties à savoir: l'Histoire de dialogue au Mali (première partie); la Conférence Nationale de 1991 et sa mise en œuvre (deuxième partie); le Dialogue national aujourd'hui: enjeux et perspectives (troisième partie); le Rôle des partenaires internationaux dans le processus de négociation pour la sortie de crise au Mali (quatrième partie); les Leçons, principes et recommandations pour le dialogue national (cinquième partie).

## 2 Le Mali: Terre de dialogue

Le Mali est « un pays de vieille civilisation » dont l'histoire regorge de nombreuses expériences de mécanismes du dialogue social, d'entente, de cogestion des territoires, de régulation, de prévention et d'anticipation des crises liées à la cohabitation de la diversité des groupes ethniques, culturels, socioprofessionnels. Un « capital social » et un patrimoine culturel a permis le maintien du lien social, de prévention et de gestion des conflits. Ceci a contribué à assurer durablement « le vivre ensemble » entre

des populations diverses aux coutumes variées et a aussi favorisé l'intégration de différentes communautés sur la base des complémentarités érigées en valeur de société.

L'une des principales références d'un dialogue d'envergure rapporté par les traditionalistes est la rencontre de Kourou Kan Fouga organisée par Soundiata Keita en 1236. Cette conférence, considérée comme fait majeur, a donné naissance à la « Charte du Mandé ». Certains aspects de cette charte sont encore en vigueur dans certaines communautés maliennes. En effet, au Mali de nombreuses pratiques montrent l'usage du dialogue communautaire (plus localement circonscrit que le dialogue national au sens de ce travail) comme instrument de prévention, de gestion et de gouvernance.

Chez les Dogon du Mali, il est établi que « *l'intérêt commun exige la paix, et que les nuages porteurs de pluies fuient les lieux où règne le désordre* ». Aussi, la sagesse dogon veut qu'en cas de conflit, les deux parties partagent les responsabilités, la considération suprême étant le maintien de la tranquillité interne, au terme d'un pardon mutuel (Dieterlen et Fortes, 1965). Dans ce contexte, la palabre ou encore le *Toguna*<sup>2</sup>, n'a pas pour finalité d'établir les torts respectifs des parties en conflit et de prononcer des sentences qui conduisent à l'exclusion et au rejet. Elle apparaît plutôt comme une longue thérapie qui a pour but de briser le cercle infernal de la violence et de la contre-violence afin de rétablir l'harmonie et la paix.

Le « *sinanguya* » appelé « la parenté à plaisanterie », un des éléments de ce patrimoine, est une modalité de gestion, bien connue dans tout le Sahel, des rapports entre les différentes communautés ethniques, les catégories socioprofessionnelles et les classes d'âge. Il s'agit d'une forme de pacte de non-agression fondée sur la plaisanterie et destinée à prévenir ou atténuer les antagonismes possibles dans la vie en communauté.

La gestion consensuelle de l'installation d'un islam tolérant dans l'Empire du Ghana, la Charte du Mandé et la cohabitation de plusieurs légitimités coutumières et religieuses au sein des empires et des royaumes sont autant d'exemples de tolérance, de respect des diversités et de bonne entente des croyances religieuses, des groupes ethniques et des corps socioprofessionnels. Ces mécanismes de gouvernance avaient la capacité d'assurer une stabilité des institutions, une meilleure cohésion sociale, une entente autour de l'exploitation collective des ressources naturelles, la prévention et même l'anticipation dans le règlement des crises (Konaté, 2014).

Il ressort de certaines analyses (Sanoko, communication au panel de Bamako, février, 2016), que le Mali, tout en ayant une tradition guerrière, reste aussi une terre de dialogue marquée par son histoire et sa géographie. Il a longtemps fait l'objet de convoitises pour sa richesse en or et ses terres agricoles. On comprend alors que si ce passé paraît avoir laissé peu d'effets sur la vie quotidienne des populations du Mali contemporain, il a le mérite de nous révéler que ce pays est issu d'une tradition multiséculaires. En effet, des éleveurs nomades ou semi-nomades Peuls, Touareg, et Maures, en harmonie ou en situation conflictuelle, allaient vivre ensemble dans le même espace, avec des agriculteurs noirs Soninké, Malinkés et Bambara, avec des dynasties régnantes, plus ou moins autochtones qui prendront l'autorité

---

<sup>2</sup> « En pays dogon, le *Toguna* (l'arbre à palabre en pays malinké) est une institution traditionnelle qui permet la médiation à travers des règles coutumières et religieuses dans le plus grand respect. Le *Toguna*, sous forme de hangar est construit à la hauteur de la taille des protagonistes assis et leur permet de discuter sans agitation ». (Dakouo et al., 2009, 13).

nécessaire pour apaiser les querelles qui les divisent, parfois surprises de se découvrir si proches les uns des autres, malgré la diversité de leurs traits et la multiplicité de leurs origines.

Il faut préciser que les analyses des historiens restent fortement tributaires des références à l'Empire du Mandé à côté duquel ont existé d'autres entités socio-culturelles et géographiques. Lors du panel de Bamako, un participant a fait remarquer « *Le Mali est un grand pays, mais très divers... Les historiens parlent souvent comme si tout le Mali, c'est le Mandé. Les relations d'un senoufo, d'un malinké avec le chef de village est différente de celle d'un peul avec son chef de village qui respecte plus son chef religieux. Il serait important de comprendre dans l'histoire de cette zone, quelles sont les références...* » (K.S., extrait de l'intervention au panel de discussion de Bamako, 17 février 2016). D'autres analystes pensent qu'on se trouve souvent dans une « *perception paradisiaque de certains éléments de notre culture* » (B. B., panel de discussion, Bamako le 17 février 2016). Pourtant, comme le note un interlocuteur: « *Notre histoire est aussi jalonnée de violence. Il y a une culture de la violence, de la domination absolue de celui qui est au pouvoir: « môgô ni fanga tèn flangné » (personne n'ose se mesurer au pouvoir).*

Dans le Mali contemporain, le type de dialogue politique cité en référence reste celui de la Conférence Nationale de 1991 intervenue après la chute du Président Moussa Traoré. Cependant, les investigations sur le dialogue révèlent que le Mali connaît une diversité d'expériences de dialogue à travers son histoire. A ce niveau, il convient de tenir compte de la typologie des dialogues qui détermine ses modalités de mise en œuvre. C'est ainsi qu'on distingue différents types de dialogue à savoir:

- ≡ **Le dialogue intercommunautaire:** c'est une pratique de dialogue des différents groupes communautaires dans le cadre de la prévention ou de la résolution des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles, aux affaires sociales, etc. Les rencontres intercommunautaires traitent le plus souvent des questions d'ordre sectoriel ou ethnique qui sont généralement circonscrites dans des espaces géoculturels. Ce type de dialogue a permis de renouer le fil de la parenté et de la cohabitation rompu à cause des affrontements intercommunautaires armés des événements des années 90 dans le Nord du Mali. Aujourd'hui, le dialogue intercommunautaire est également utilisé par les ONG, les acteurs de la société civile dans le cadre des processus de consolidation de la paix et de la cohésion sociale au Mali.
- ≡ **Le dialogue social:** il fait référence aux formes culturelles de médiation, d'intermédiation et de conciliation dans le cadre de la régulation des rapports sociaux. On appelle généralement dialogue social, l'ensemble des interventions des chefferies, des hommes de castes (médiateurs sociaux) mandatés à cet effet pour favoriser la résolution d'un différend entre deux communautés différentes ou à l'intérieur d'une communauté donnée.
- ≡ **Le dialogue politique:** il est organisé et animé par le pouvoir en place en vue de trouver des solutions à un problème d'ordre politique, institutionnel, etc. Dans le cadre de l'apaisement du climat politique, le Gouvernement malien a instauré en 2001, un mécanisme institutionnel au niveau du Ministère chargé de l'administration territoriale afin de résorber les tensions nées de la crise électorale de 1997 qui a conduit un tiers des partis politiques du pays à se mettre en dehors des institutions par la non reconnaissance des résultats issus du processus électoral (législatives et présidentielles).
- ≡ **Le dialogue communal:** largement répandu après la crise de 2012, le dialogue communal fait référence aux espaces de débats créés pour renforcer la cohésion sociale dans le cadre des collectivités locales. En mettant au cœur du processus les élus locaux, le dialogue communal vise en outre à renforcer leur légitimité qui a été entachée avec la crise et faciliter la cohabitation des différentes légitimités au niveau local.

- ≡ **Le dialogue inter-religieux:** il est organisé par les leaders religieux. Il intervient en vue de la réalisation de l'unité d'action des religieux ou de se prononcer sur une question nationale.
- ≡ **Le dialogue constitutionnel:** il fait référence à l'émargement de la compétence constitutionnelle élémentaire, comme base de l'engagement des citoyens dans l'approfondissement de la démocratie (Wing, 2013, 59).
- ≡ **Le dialogue régional:** cette forme du dialogue au Mali est assimilée aux concertations régionales souvent sectorielles qui ont lieu à l'échelle administrative de la région.
- ≡ **Le dialogue national:** fait référence aux rencontres à dimension nationale tels que les états généraux ou autres forums d'envergure nationale qui sont organisées au Mali. Mais plus particulièrement, le dialogue national renvoie très généralement à la Conférence Nationale de 1991 au Mali.

Si le Mali connaît de nombreuses expériences du dialogue, il n'en demeure pas moins que la conjoncture sociopolitique et institutionnelle actuelle soulève une préoccupation d'ordre épistémologique, à savoir: celle de l'articulation entre les expériences du passé et le présent?

En effet, la crise au Mali a été exacerbée par la fragilité politico-institutionnelle et la mauvaise gouvernance. Les dérives liées à la gouvernance de proximité ont amplifié les conflits autour des ressources naturelles et provoqué des tensions inter- et intra-communautaires. La violence généralisée et les graves violations des droits humains ont créé des traumatismes au niveau des populations. Les interactions communautaires et interethniques normales et habituelles au Mali ont ainsi été touchées (BAD, 2015). Pour autant, les expériences du dialogue n'ont pas permis de sortir de cette impasse en réunissant les maliens autour d'une même table. Certes, l'intervention de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les processus de Ouagadougou (2013) et d'Alger (2015) ont permis d'aboutir à la normalisation constitutionnelle et de signer un accord pour la paix et la réconciliation, mais la problématique de la remise en cause des valeurs du dialogue demeure une évidence.

Aujourd'hui, l'un des défis majeurs dans le contexte actuel au Mali c'est évidemment l'instauration du dialogue au plan national, mais aussi au niveau intercommunautaire. En effet, l'existence d'un dialogue demeure une obligation pour la construction des sociétés démocratiques, notamment dans une société qui sort de crise et qui a besoin de refonder son vivre ensemble, de remobiliser ses communautés et de se bâtir un nouveau modèle de société.

La littérature sur le dialogue révèle que, nombre d'auteurs s'attachent à réinviter les approches sociohistoriques en matière de règlement des conflits. C'est en ce sens que Ndiaye Aïdara et al., (2015, 4) mentionnent que la compréhension des mécanismes de gestion et de règlement des conflits passe nécessairement par la connaissance de l'environnement, du territoire et des coutumes des populations qui lui sont attachées. Les auteures soulignent à cet effet que la prévention ou le règlement des conflits en Afrique privilégie le dialogue. Le dialogue constitue dans ce cadre un outil majeur de gouvernance car il permet d'édicter des règles ou mécanismes de prévention et de règlement des conflits sociaux.

Le contexte malien montre l'importance du dialogue dans le processus actuel de réconciliation. Reprenant à notre compte les propos de Sandrine Lefranc (2007, 9), on peut estimer qu'il s'agisse « *d'ingénierie sociale qui doit permettre à des groupes en conflit de dépasser leurs représentations mutuellement stigmatisantes, en s'imbriquant les uns aux autres* ». A cet effet, cette ingénierie du dialogue vise à réguler le conflit, transformer les relations sociales mêmes, entre les groupes auparavant en conflit

ouvert et au sein de ces groupes, et modifier le « rapport à autrui » dans une société qui a connu la violence.

Les approches « innovantes » en matière de prévention et de gestion des conflits dans le cadre des processus de dialogue et réconciliation soulèvent néanmoins des questions de pacification permanente et même de reconstruction. Ce que John Crowley (2000, 4) définissait comme: « *tout processus politico-institutionnel qui (r)établit la paix au sein d'une collectivité déchirée (éventuellement, bien entendu, en redéfinissant les frontières, voire en la supprimant comme collectivité)* ».

### 3 La Conférence Nationale de 1991: contexte, enjeux, et mise en œuvre

De l'analyse des processus et expériences de Conférences nationales en Afrique, il ressort certains constats qui tentent de présenter une sorte de bilan. Cela trouve une illustration à travers cette analyse faite par Simplicie Feikoumo (2012, 58): « *Au-delà des débats passionnels, des remords, des pleurs, des querelles politiciennes et jugements de valeurs, les Conférences nationales ont eu pour avantage essentiel d'opérer un choix politique clair en faveur de la démocratie pluraliste, le multipartisme, les élections régulières, libres et transparentes, l'exercice des droits syndicaux, le respect des droits de l'homme ou encore la garantie des libertés fondamentales, comme modèle d'organisation sociale et de gestion des pays. C'est aussi l'occasion de déclarer hors norme, les prises de pouvoir par la force sous toutes ses formes et de renforcer les acquis de l'Etat de droit, disposition relative à la charte de l'OUA d'une part et, d'ériger en normes sacrées de la République, l'Etat de droit ainsi que le règlement des conflits politiques exclusivement par le dialogue et la non-violence d'autre part. Les pays africains apparaissent comme nés de nouveau, peu fragmentés et confiants. Le mérite qu'ont ces assises, c'est donc d'obtenir un changement sociopolitique sans recours à la violence qui entraîne souvent le chaos* ».

#### 3.1 La Conférence Nationale du Mali: une construction conjoncturelle du dialogue national

L'analyse du contexte socio politique de la Conférence Nationale de 1991 au Mali nous amène à scruter son environnement institutionnel à travers certains faits marquants. En effet, la chute de la première République malienne par coup d'État le 19 novembre 1968 a été suivie par une décennie de régime militaire d'exception (1968-1978). En 1974, une Constitution est établie par referendum, qui consacre un parti unique (militaro-civil), l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM), sous la direction du Président Moussa Traoré. La deuxième République, installée par la constitution de 1974, fut à son tour, renversée par une insurrection populaire du mouvement démocratique en mars 1991.

La situation se caractérisait dans les années 1990-1991 par des mouvements de rébellion dans le nord du pays, la mobilisation des organisations à caractère politique, syndical et professionnel contre le régime de parti unique en place, etc. Dans ce même registre, il faut comprendre que l'évolution démocratique sur le continent depuis le Sommet de La Baule (1990), et les crises sociales liées à l'application du Programme d'Ajustement Structurel, la destruction des bases économiques et sociales des pays sous le couvert de libéralisation de la vie publique du Mali, la désastreuse situation de famine

des populations, les défis de gouvernance conjugués avec la frustration et le mécontentement du peuple en proie à des inégalités sociales de plus en plus croissantes et aux problèmes liés au respect des droits humains, seront le terreau de la révolution.

En opposition à l'UDPM, les partis politiques clandestins se mobilisent contre la bureaucratie politico-militaire de l'UDPM pour demander la démocratisation et le multipartisme en Mali, ainsi que la société civile qui s'organise en Comité de coordination des associations et organisations démocratiques, regroupant les centrales syndicales dont l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM), l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM), les organisations professionnelles. Une presse engagée, dont Les Échos, la Roue, Cauris et Aurore, informe avec détermination.

A partir de janvier 1991, la situation se dégrade (violence, répression, morts d'hommes et dégâts matériels considérables). Le Comité de coordination, installé à la Bourse du travail, avec courage et détermination impose au régime de Moussa Traoré un dialogue qui échoue. La violence continue et atteint son comble le vendredi 22 mars 1991 (Vendredi noir). L'État est impuissant, la rue s'impose (destruction d'usines, banques, centre des impôts, Trésor public, saccage de la base industrielle, pillage, ouverture de la prison de Bamako, libération des détenus) et le chaos s'installe. Face à la violence, une partie de l'armée se désolidarise du régime et regroupée en Conseil national de réconciliation, elle prend le pouvoir dans la nuit du 25 au 26 mars 1991. Le Comité de coordination et le Conseil national de réconciliation se rencontrent et fondent le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (10 militaires et 15 civils) et mettent en place un gouvernement de transition présidé par un Premier Ministre.

Après le renversement du régime de la II<sup>ème</sup> République, le CTSP et le Gouvernement de transition se trouvent confrontés à trois défis:

- ≡ la préservation de l'unité nationale face aux assauts et aux rebellions, tantôt dormantes tantôt ouvertes.
- ≡ la nécessaire réconciliation des maliens profondément affectés par les affres de plus de 23 années de dictature et de pillage des biens publics.
- ≡ la nécessité d'une stabilité au plan institutionnel et sécuritaire, en vue de la relance de l'économie qui a été gangrénée par un régime propice au pouvoir personnel, au népotisme, à la corruption, à la gabegie.

Pour jeter les bases d'une nouvelle démocratie pluraliste, une transition est organisée avec la participation de tous les acteurs de la vie socio-économique et politique du pays dans ses instances de direction. En effet, les associations démocratiques, regroupées en Comité de coordination ont su impulser un véritable élan de changement auquel le peuple tout entier a adhéré. On relève que la conjoncture sociopolitique, institutionnelle et économique avait installé les maliens dans une situation de désarroi ce qui a amplifié la volonté de changement sur lequel le mouvement démocratique a pu se développer. Il s'agit d'une période exclusivement consacrée à la remise de l'Etat sur pied et à l'élaboration des textes devant régir les fondements de la III<sup>ème</sup> République qui se veut être une société multipartiste, démocratique, basée sur le respect des droits de l'Homme.

Dans le contexte de sortie de crise post-révolution, les négociations avec la rébellion armée de Touareg au nord du Mali (1990 - 1991) aboutiront plus tard à la signature des accords de Tamanrasset I et II (les accords de Tamanrasset ont été signés par le régime de l'UDPM avant les événements de mars 1991) et la signature, le 11 avril 1992, du Pacte Nationale. Cet acte majeur posé par la transition permettra à la

nouvelle République d'établir une paix relative. Le processus de la Conférence Nationale a eu lieu dans une période caractérisée par une volonté farouche des maliens de sortir de la situation d'impasse qui a par ailleurs été amplifiée par la rébellion armée. Dans ce contexte, les facteurs cruciaux qui militent pour l'ouverture d'un dialogue ont été la nécessité de la réconciliation des maliens qui avait été affectés sous le régime de Moussa Traoré qui a duré près de 23 ans; l'amélioration de la qualité de la sécurité intérieure pour assurer une quiétude à tous les citoyens; mais aussi la volonté de mettre fin à la rébellion armée qui installait le pays dans une forme d'instabilité chronique.

Les premiers actes posés par la Comité de transition furent l'élaboration de l'Acte fondamental, c'est-à-dire la rédaction d'un projet de nouvelle Constitution pour la période de la transition, la mise en place d'un Gouvernement de Transition avec un Premier ministre chef de Gouvernement. Ce Gouvernement dirigé par Soumana Sako était constitué de 21 membres, dont 5 militaires. Autre acte de premier plan posé par la transition ce fut l'option du multipartisme intégral et surtout l'organisation d'une Conférence Nationale du 29 juillet au 12 août 1991.

Alors que l'organisation d'une Conférence Nationale avait été originairement conçue par les opposants démocratiques comme mode de transition après le renversement du régime de l'UDPM, les termes du problème se trouvaient « radicalement » changés. En effet, il ne s'agissait plus de contester le régime en place, mais bien de poser les jalons d'une nouvelle République avec comme acteurs principaux les anciens leaders de l'opposition démocratique désormais aux commandes du pouvoir d'Etat (CERDES, 1998, 45).

Dans son intervention sur l'Etat de la Nation en 1991, le Premier ministre du gouvernement de transition, Soumana Sako, indiquait dans ces propos: « *la Conférence Nationale représente d'abord le signe du respect de la volonté des martyrs tombés au champ d'honneur au cours des luttes héroïques que notre peuple a menées pour la liberté et la démocratie. La Conférence Nationale c'est aussi l'espoir de tous les maliens, en particulier de ceux qui, du fait des injustices de l'ancien régime, ont vécu des périodes d'angoisse et de misère et avaient perdu toute confiance en l'avenir* ».

La Conférence Nationale a été conçue comme une assemblée souveraine, représentative de la nation, convoquée, conformément à l'Acte Fondamental n°1 du 31 mars 1991, par le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) en vue, comme l'indique son ordre du jour, d'examiner l'Etat de la Nation, d'élaborer un projet de Constitution et d'adopter un Code électoral et une Charte des partis. En application de l'article 29 du même Acte Fondamental n°1, les décisions de la Conférence Nationale sont exécutoires.

On notera que la spécificité du cas malien est que la Conférence Nationale favorise la refondation des institutions de l'Etat, la création d'une nouvelle République et surtout la résolution d'un conflit identitaire car le pays étant confronté à une rébellion armée dans le nord menée par une frange importante de la population touareg. En effet, au Mali, l'objectif général de la Conférence Nationale était de jeter les bases de nouvelles institutions maliennes à travers l'examen et l'adoption d'un projet de constitution qui a été soumis au peuple par voie de referendum le 25 février 1992.

## 3.2 La nature des acteurs participant à la Conférence Nationale de 1991

La majorité des interlocuteurs rencontrés soutiennent que la Conférence Nationale du Mali qui s'est réunie du 29 juillet au 12 août 1991 à Bamako, à la suite de plusieurs mois de préparation, reste le véritable espace de dialogue national le plus ouvert (que certains qualifient de plus démocratique) du Mali indépendant, tant par le nombre et la nature des participants que par leur rôle et légitimité.

On relève tout d'abord l'approche participative utilisée pour l'organisation de la Conférence Nationale. En effet, il s'est agi d'une rencontre qui a été inclusive de l'ensemble des catégories d'acteurs au plan national. L'objectif était de parvenir à une discussion collective à travers l'expression libre sur l'ensemble des problèmes majeurs de la Nation. « *La Conférence Nationale de 1991 provoquée sans nul doute par l'insurrection populaire avait pour objectif de redonner un autre visage au pays, repartir sur des nouvelles bases. En effet, face au refus du pouvoir en place contre l'ouverture politique et démocratique de la gestion du pouvoir on n'a pu s'empêcher d'aller à l'affrontement. Il s'agissait en effet, de discuter la forme que ce changement devrait avoir. Pour cela, les auteurs du coup d'Etat, le Comité de Transition pour le Salut du Peuple, ne pouvait pas à un niveau restreint décidé l'avenir du pays. Il fallait favoriser l'ouverture au dialogue, donner la parole aux représentants des différentes couches sociales, c'est-à-dire à toutes les catégories socio professionnelles, pour se prononcer du futur du pays. A l'époque, l'engouement et l'engagement étaient tels qu'il n'a pas été difficile de faire adhérer les différentes couches sociales du pays à la conférence. Chacun se sentait déjà concerné par la situation qui prévalait en moment. Dans cette optique, c'est l'approche participative qui a été mise au-devant pour l'organisation de la Conférence Nationale.* » (Femme politique malienne, Ancienne ministre, Ancien membre du mouvement démocratique, 11 février 2016, Bamako).

Il ressort des entretiens réalisés que la Conférence Nationale a en effet regroupé toutes les sensibilités de la nation malienne, à l'exception des représentants du pouvoir renversé. Les professions les plus représentées relevaient de l'enseignement (261), de l'administration (224), du secteur primaire, paysans, éleveurs, pêcheurs (165), de la justice (99), du commerce (89) et de la Santé (60).

L'organisation de la Conférence Nationale a été réalisée sous l'autorité du CTSP. La communication prononcée à la Conférence: *Changer la Donne Politique Nouveaux Processus Constituants*, à l'Université de Laval (Québec), par Louis Massicotte (2009) sur le thème « Mapping the road to democracy the national conference of Mali 29 July to 12 August 1991 », permet d'avoir une analyse sur la nature de la participation à la Conférence Nationale. Pour l'organisation de la Conférence Nationale, le Décret n° 91-19 / PM-RN, en date du 28 Avril 1991, créé, sous l'autorité du Premier Ministre, la Commission de réflexion préparatoire de la Conférence Nationale, pour être présidé par Amadou Mody Diall, Ministre délégué auprès du Premier ministre. Ce comité comprenait six ministres, des représentants des syndicats, des entreprises, agricole, religieux, les femmes, les jeunes et les organisations touaregs, ainsi que onze individus, principalement des hauts fonctionnaires. Son mandat était de conseiller le Premier ministre sur toutes les mesures relatives à l'organisation, la sélection des participants et la conduite des travaux de la Conférence.

Louis Massicotte (2009, 11) fait remarquer qu'« *une semaine avant l'ouverture de la Conférence, le CTSP a décidé des critères de participation à la Conférence serait. Les participants devaient être Maliens âgés d'au moins 18, jouir pleinement de leurs droits civiques, ne jamais avoir été condamné pour une infraction grave, et ne pas avoir résisté en évidence contre le processus démocratique* ». On note que les participants ont été les associations et mouvements politiques en faveur du processus démocratique.

Pour un ancien membre de la Conférence Nationale: « *La Conférence Nationale avait un caractère révolutionnaire, pour sortir de l'ordinaire. La Conférence Nationale était inclusive car elle avait invité tout le monde, toutes les catégories sociales pour recueillir leur point de vue. Ainsi, les leaders religieux, d'opinion, les syndicats, les partis politiques, paysans, éleveurs, étaient tous au rendez-vous* ». (Ancien ministre, Ancien membre de la Conférence Nationale de 1991, 11 février 2016, Bamako).

**Tableau 1: Les participants à la Conférence Nationale**

<b>Profils des participants</b>	<b>Nombre</b>
CTSP et Cabinet	<b>28</b>
Membres du Gouvernement	<b>21</b>
Ambassadeurs, Gouverneurs	<b>8</b>
Forces armées et sécurité	<b>15</b>
Personnalités maliennes de l'étranger invitées	<b>20</b>
Professionnels	<b>42</b>
Experts de la commission préparatoire	<b>63</b>
Maliens de l'étranger	<b>77</b>
Délégués des comités régionaux de coordination	<b>118</b>
Délégués des cercles	<b>135</b>
Délégués des communes	<b>19</b>
Délégués des coopératives	<b>11</b>
Délégués des partis politiques	<b>125</b>
Délégués des associations	<b>467</b>
Interprètes	<b>10</b>
Presse	<b>126</b>
Comité d'organisation	<b>132</b>
Total	<b>1 518</b>

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 aout 1991, 208.

Les délégués qui ont participé à la Conférence Nationale ont représenté une diversité d'acteurs au plan politique, institutionnel, socioprofessionnel, etc. On constatera par exemple, qu'en plus des associations de la diaspora malienne à l'étranger, les organisateurs ont également invités certaines personnalités maliennes de l'extérieur, dont des universitaires, etc. Le pourcentage de représentativité de tel ou tel acteur, n'apparaît pas comme une dimension majeure, mais c'est plutôt sur l'occasion historique que les rédacteurs des « Actes de la Conférence Nationale » ont mis l'accent. On note à cet effet que: « *pour la première fois depuis l'accession du Mali à la souveraineté nationale en 1960, ses fils se sont retrouvés dans un forum politique d'une envergure exceptionnelle, sous un signe autre que celui du parti unique. La conférence fut à cet égard une école de démocratie pour les 1800 participants qui ont appris à écouter avec patience, courtoisie et tolérance tous ceux qui étaient d'une sensibilité différente de la leur* » (Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 aout 1991, 8).

La Commission de vérification des mandats est un organe mis en place dans le cadre de la Conférence Nationale. La présidence de cet organe était assurée par Docteur Mamadou Sarr et le rapporteur était

Halidou Touré. La Commission de vérification des mandats comprenait au total cinquante-cinq membres. Cette commission avait pour mandat de vérifier la liste officielle des participants ainsi que les fiches individuelles remplies par les délégués. Le rapport de la Commission de vérification des mandats, indique que parmi les participants à la Conférence Nationale, on dénombre 1034 hommes, contre 52 femmes. Une telle disparité entre le nombre d'homme et de femme révèle la faible prise en compte du genre dans la tenue de la Conférence Nationale. La Conférence Nationale a enregistré officiellement 1518 participants. Cependant à la clôture de la rencontre, la Commission de vérification des mandats a indiqué que plus de 1800 badges ont été distribués.

**Tableau 2: La répartition des participants selon les tranches d'âge**

N°	Tranches d'âges	Nombre
1.	Moins de 20 ans	4
2.	20 – 30 ans	122
3.	31 – 40 ans	338
4.	41 – 50 ans	319
5.	51 – 60 ans	162
6.	61 – 70 ans	78
7.	Plus de 70 ans	7
8.	Non déterminé	56

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 aout 1991, 39.

On note dans le tableau ci-dessus, la représentation de l'ensemble des tranches d'âges. Les 31 – 40 ans et les 41 – 50 ans constituent les tranches plus représentées. Il ressort également que la moyenne d'âge des participants est de 48 ans.

On note également que la société civile malienne a été appelée à jouer un rôle clé au sein de la Conférence Nationale, en vertu de sa participation active à la révolution de 1991. Comme le remarque Céline Thiriot (2002, 278), *« le cas du Mali, transition qualifiée d'exemplaire en son temps par les analystes, apporte des éléments de réflexion intéressants quant au rôle de la société civile pendant la transition puis ensuite dans la consolidation. Le Mali, est en effet, un pays où la société civile est parvenue à exercer une forte pression sur les dirigeants en place, allant jusqu'à les renvoyer du pouvoir. Surtout, elle a été associée très largement, dans la pluralité de ses composantes, à la gestion de la transition. Cette expérience n'a pas été neutre et a influencé ensuite les formes de participation de la société civile au régime post transition dans le processus de consolidation »*.

Enfin, le caractère inclusif de la Conférence Nationale a été renforcé par la grande liberté d'expression dont jouissaient les participants, car il n'y avait ni censure, ni d'auto censure. En vertu de l'article 5 du règlement intérieur: *« Les participants à la Conférence Nationale ne peuvent être inquiétés ou poursuivis, pendant et après la Conférence Nationale pour des opinions qu'ils y auront émises. »* D'autre part, les représentants des différentes sensibilités ont véritablement agi comme portes paroles car les mandants avaient la possibilité de vérifier ce qu'ils avaient apporté comme message, les débats étant diffusés à la radio.

### 3.3 Mise en œuvre de la Conférence Nationale de 1991

La mise en œuvre de la Conférence Nationale a été encadrée par un Règlement Intérieur élaboré sous l'autorité du CTSP et adopté en plénière par l'ensemble des délégués, dès la deuxième journée d'ouverture de la Conférence Nationale. A cet effet, les participants ont été invités au respect de ces règles pour la bonne tenue de la rencontre. Ces articles ci-dessous nous donnent plus de précisions:

**Article 1:** La Conférence Nationale est une assemblée souveraine convoquée, conformément à l'Acte Fondamental du 31 mars 1991 par le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP) en vue d'examiner l'état de la nation, d'élaborer un projet de Constitution et d'adopter un Code électoral et une Charte des partis politiques.

**Article 19:** Avant le commencement des travaux, le bureau provisoire procède à la vérification des mandats qui se fait par délégation, nommément ou par simple contrôle des présences. Le retrait volontaire d'une délégation de la Conférence Nationale ne peut en aucune façon entraver la poursuite normale des travaux.

**Article 27:** Les décisions de la Conférence Nationale sont prises à la majorité simple des participants présents.

**Article 34:** Le règlement intérieur de la Conférence Nationale entre en vigueur dès son adoption. Toute situation non prévue par le présent Règlement Intérieur sera réglée par la conférence.

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 août 1991, 31.

A l'ouverture de la Conférence Nationale le 29 juillet 1991, lors du discours de la cérémonie d'ouverture, le Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, qui était alors Président du CTSP et par ailleurs Président de la Conférence Nationale dira: « *le choix nous est imposé de faire de cette Conférence Nationale un lieu de dialogue, de concertation, pour renforcer la réconciliation et l'unité nationale, la paix sociale et la sécurité, pour que la démocratie triomphe et se consolide davantage* ». <sup>3</sup>

Les organes de la Conférence Nationale sont: l'Assemblée Plénière, le Présidium, les Commissions et le Secrétariat.

#### L'Assemblée plénière:

- ≡ elle est composée des participants à la Conférence Nationale;
- ≡ tout participant a le droit d'émettre un avis sur les sujets en discussion;

#### Le Présidium:

Selon l'article 6 du Règlement intérieur de la Conférence Nationale, « Le Présidium dirige les travaux de la Conférence Nationale ». A cet effet, le Présidium veille à l'application du Règlement intérieur de la Conférence Nationale; au maintien de l'ordre et de la discipline; dirige les débats; prononce l'ouverture et la clôture des séances; et met aux voix les questions en discussions. On note également que le Présidium élit en son sein un Rapporteur Général. A cet effet, le Rapporteur Général est le porte-parole de la Conférence Nationale. Il élabore le rapport général de la Conférence Nationale. La présidence du Présidium a été assurée par le Lieutenant-Colonel Amadou Toumani Touré, Président du CTSP. Il était

---

<sup>3</sup> Discours de son excellence le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré Président du CTSP, Chef de l'Etat, à l'ouverture de la conférence (Bamako, 29 juillet 1991): Actes de la conférence Nationale du Mali, Bamako, le 20 août 1991.

entouré de neuf (9) vices présidents. On note cependant que la Vice-Présidence de la Conférence Nationale a été assurée par une femme en la personne de Ly Madani Tall.

Membres	Noms et Prénom(s)
<b>Président</b>	Amadou Toumani Touré
<b>1<sup>er</sup> Vice-Président</b>	Ly Madani Tall
<b>2<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Victor Sy
<b>3<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Monseigneur Julien M. Sidibé
<b>4<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Sall Binta Ba
<b>5<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Younous Ag Youba
<b>6<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Noupouno Diarra
<b>7<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	MBamou Diarra
<b>8<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Modibo Diakité
<b>9<sup>ème</sup> Vice-Président</b>	Boïssé Traoré

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 août 1991, 204.

L'analyse de la provenance des dix (10) membres du Présidium montre une représentation assez équilibré des acteurs politiques, institutionnels et de la société civile, en phase avec le mouvement contestataire en vue de l'avènement de la démocratie. On constate la présence du Président de l'autorité de transition en qualité de Président de la Conférence Nationale. A cela, il faut ajouter la présence des institutions religieuses musulmanes et chrétiennes catholiques. Les associations politiques telles que l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), et le Congrès National d'Initiatives Démocratiques (CNID), sont également représentées, de même que le corps de la magistrature. Cependant, aucun membre de l'ancien régime n'est présent au sein du Présidium, de même qu'au sein des autres organes mis en place pour conduire le processus de la Conférence Nationale.

### Les commissions:

Quatre (4) commissions de travail ont été mises en place par la Conférence Nationale: la Commission constitutionnelle, la Commission Code électoral, la Commission Charte des partis, et la Commission Etat de la nation. Chaque Commission a été dirigée par un Bureau comprenant un Président, un Vice-Président, un Rapporteur et un Secrétaire. Si le mandat de chaque commission a été défini par le Règlement intérieur de la Conférence Nationale, on constate cependant que le nombre des membres des commissions n'a pas été fixé.

### Bureaux des commissions:

Commission Constitution	
<b>Président</b>	Cyr Mathieu Samaké
<b>Vice – Président</b>	Commandant Siaka Sangaré
<b>Rapporteur</b>	Mamadou Cherif Haïdara
<b>Secrétaire</b>	Sory Ibrahima Diarra

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 août 1991, 204.

<b>Commission Code électoral</b>	
<b>Président</b>	Aboubakar Gassam
<b>Vice – Président</b>	Amadou Cissé
<b>Rapporteur</b>	Pascal Baba Coulibaly
<b>Secrétaire</b>	Abdrahamane Dicko

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 août 1991, 205.

<b>Commission Charte des partis politiques</b>	
<b>Président</b>	Younouss Hamèye Dicko
<b>Vice – Président</b>	Bintou Sanankoua
<b>Rapporteur</b>	Mamadou Koutia Diawara
<b>Secrétaire</b>	Ibrahima Ly

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 août 1991, 205.

<b>Commission Etat de la nation</b>	
<b>Président</b>	Oumar Baba Diarra
<b>Vice – Président</b>	Cherif Cissé
<b>Rapporteur</b>	Cheick Samaké
<b>Secrétaire</b>	Yaya Karambe

Source: Actes de la Conférence Nationale du Mali, 20 août 1991, 205.

L'analyse des membres des différentes commissions révèle un équilibre, sinon un compromis habile entre les principales forces politiques, sociales et militaires en place. En effet, la quasi-totalité des membres des commissions ont été issus de l'autorité de transition dominé par les militaires ayant perpétré le coup d'Etat le 26 mars 1991. Le juriste malien Baba Berthé, ajoute à cela que « *la tenue de la Conférence Nationale a permis de réunir toutes les forces vives de la nation (représentants des militaires, la société civile, des mouvements associatifs de jeunes et de femmes, et même des membres de la rébellion armée)* ». (Baba Berthé, Juriste, Ancien Ministre, 16 février 2016, Bamako).

En ce qui concerne plus expressément la participation des membres de la rébellion armée à la Conférence Nationale, Modibo KEITA (2002, 16), fait remarquer à cet effet, que Cheick Ag Bayes du Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA) et Hamed Sidi Ahmed du Front islamique arabe de l'Azawad (FIAA), ont représenté la rébellion au CTSP. A ce titre ils ont participé à la Conférence Nationale. On note également avec l'auteur que « *la Conférence Nationale de 1991 a été la première fois que la question de la rébellion était portée, d'une manière officielle, à l'avant de la scène nationale* » (Keita, 2002, 16).

La période post-crise révèle le contexte de fragilité politique et institutionnelle. La diffusion de l'information et la sensibilisation des populations sur le processus normatif au plan national et local représentent alors un enjeu majeur. La mise en œuvre de la stratégie de communication autour de l'organisation de la Conférence Nationale ne ressort pas de façon évidente dans les actes de la rencontre. Cependant, les entretiens menés révèlent qu'il s'est agi à travers les canaux officiels et privés de communication de faire adhérer le reste de la nation au processus. On note à cet effet, l'usage des canaux suivants:

- ≡ la radio et la télévision nationale,
- ≡ le Journal « l'ESSOR » (quotidien officiel de l'Etat),
- ≡ les journaux privés (Echos, Nouvel Horizon, La Roue, l'Abeille),
- ≡ la presse internationale (Radio France Internationale (France), l'Humanité (France), EL PAIS (Espagne), Jeune Afrique et le Cafard Libéré (Dakar).

En somme, on notera à la suite de l'étude du CERDES (1998, 48) que tant au sein des commissions qu'au cours des séances plénières, les conférenciers ont fait montre d'une grande perspicacité attestant de façon éclatante le caractère pluriel et dynamique de la société malienne qui n'a jamais été unanimiste. Nonobstant les aléas dus à « l'organisation matérielle des travaux », les délégués ont été assidus durant les travaux en commission et lors des séances plénières. Malgré le caractère parfois houleux des débats, la Conférence Nationale malienne a pu se tenir dans les délais impartis (soit quinze jours). La qualité des documents élaborés et adoptés atteste l'esprit de maturité et de responsabilité des conférenciers.

En ce qui concerne les thèmes clefs abordés lors de la Conférence Nationale, elle a été un lieu de débat sur les questions liées à la démocratisation, la gouvernance passée et la réforme de la décentralisation de l'Etat. La Conférence Nationale s'est tenue dans un contexte marquée par une forte volonté d'ouverture démocratique, notamment sur le plan de la liberté de création et d'exercice des partis politiques, la volonté d'apporter des solutions durables à la crise de la rébellion à travers la réforme de la décentralisation et la nécessité d'inclure les femmes et les jeunes dans l'architecture institutionnelle et dans l'ensemble du processus de sortie de crise.

Face au contexte socio-politique et économique de l'époque, la Conférence Nationale de 1991 a abordé de nombreuses problématiques dont:

- ≡ la structuration et la mise en place d'un Etat de droit;
- ≡ l'instauration de la démocratie participative et représentative;
- ≡ l'instauration du multipartisme intégral;
- ≡ la création et la mise en place des institutions pérennes jusqu'au coup d'Etat de 2012;
- ≡ la mise en place d'une politique de décentralisation;
- ≡ l'instauration de la démocratie locale;
- ≡ l'opportunité de créer des cadres de dialogues intercommunautaire.

### **3.4 Obstacles et défis de la Conférence Nationale de 1991**

A propos de la Conférence Nationale de 1991, il n'y a pas que des éloges. Un de nos interviewés affirmait à cet effet: *« Le pays traversait une crise multidimensionnelle, et il fallait s'organiser pour la juguler. Cependant, les efforts consacrés à cette fin n'ont sans doute pas été vains, puisque nous en somme sorti avec des documents. Mais de quelles manières ces documents ont été obtenus ? Est-ce que toutes les forces vives de la nation ont réellement pris part aux différents processus décisionnels qui les engageaient ? Parce que, de cette discussion, nous comprenons que l'approche participative souffrait beaucoup d'exactitude. La partialité dans le processus était patente. On a fini par dénoncer que la Conférence Nationale n'a été que le lieu d'expression des victorieux. Ceci pour dire que certains ne se reconnaissaient pas dans les décisions,*

*qui en principe devait y adhérer pour sa bonne mise en œuvre. Nous pouvons donc en déduire de ces propos, que la Conférence Nationale n'avait pas le caractère de dialogue aussi qu'on nous l'a fait croire ».* (Essayiste, Anthropologue, 4 février 2016, Bamako).

En effet, les anciens dignitaires du parti unique ont été exclus du processus de la Conférence Nationale. La tenue de la Conférence Nationale sur la base de forte représentation des associations politiques et des mouvements contestataires n'a pas été au goût de certains maliens comme le témoigne les propos ci-dessus.

On note, qu'à la différence de certains pays qui avaient organisé des conférences nationales avec pour présidence des leaders religieux, la Conférence Nationale au Mali, a quant à elle, été présidée par Amadou Toumani Touré, qui était alors le Président du CTSP. Le cas malien peut s'expliquer par la légitimité d'Amadou Toumani Touré pour avoir mené le coup d'Etat militaire contre le régime de Moussa Traoré. Cet acte lui conférait une notoriété qui a milité pour son choix comme Président de la Conférence Nationale. En plus, Amadou Toumani Touré n'avait pas d'ambition présidentielle affichée à l'issue de la Conférence Nationale, ce qui lui permettait de se mettre au-dessus de la mêlée politique.

Dans ses analyses Ousmane Sow (2010,1) affirme qu' « avec le recul, la durée de deux semaines de la Conférence Nationale apparaît insuffisante. Il faut constater qu'elle a été mal préparée, expéditive et surtout qu'elle a occulté de graves problèmes comme le sort à réserver aux politiciens qui avaient ruiné le pays et le projet de société. Certes, on parlait et reparlait de « réconciliation ». Mais la réconciliation ne peut se faire par pis-aller ». Cette observation a été corroborée par certains de nos interlocuteurs, qui ont également mentionné la durée très réduite de la Conférence Nationale comme un obstacle majeur de la rencontre. Sur la qualité d'organisation, il se révèle que les points de vue sont souvent contradictoires. Cependant, l'analyse des conditions de préparation de la Conférence Nationale révèle à cet effet de nombreux points de faiblesses qui sont entre autres:

- ≡ le faible approfondissement de certaines questions traitées lors de la Conférence Nationale, notamment les questions politiques et institutionnelles;
- ≡ la durée trop courte qui n'a pas permis d'aborder d'autres problématiques cruciales, telles que la relance économique et de développement (l'industrialisation, etc.), d'autant plus que les thèmes de discussions étaient bien définis dans le cadre des quatre commissions de travail;
- ≡ le manque de temps pour la préparation de la Conférence Nationale en amont.

Par ailleurs, certains acteurs, procédant à un bilan rétrospectifs, soutiennent plusieurs griefs et défis qui ont constitué des limites aux résultats issus du processus de la Conférence Nationale du Mali de 1991. « *La Conférence Nationale du Mali s'est tenue dans une certaine précipitation, le Mouvement démocratique n'a pas eu le temps et l'opportunité de mûrir un projet politique conséquent pour opérer le changement attendu par la majorité des maliens. La coordination du Mouvement démocratique a été réalisée le 22 mars 1991. Le régime de l'UDPM est tombé le 26 mars soit pratiquement une semaine après. Quatre mois plus tard s'ouvrait la Conférence Nationale. Les principaux acteurs n'avaient ni la même idéologie politique, ni les mêmes ambitions pour le pays, ni le même agenda personnel partisan ou clanique. La prolifération des partis politiques, suite à l'instauration du multipartisme intégral, et le foisonnement de la société civile n'ont pas été suffisamment encadrés. Enfin, le projet de constitution adopté par la Conférence Nationale apparaissait plutôt comme une pâle copie de la Constitution de la Vème République française et n'était donc pas adapté pour faire face aux exigences d'une démocratie Africaine émergente. D'où la nécessité d'aller aujourd'hui à des réformes institutionnelles et autres pour permettre à notre pays de se redresser et*

*retrouver le chemin du progrès dans tous les domaines* » (M. D., historien, chercheur, ancien membre de commission de travail à la Conférence Nationale de 1991).

D'autre part, si la Conférence Nationale a permis d'aborder des sujets bien précis, pour de nombreux acteurs les questions liées à leurs préoccupations n'ont pas suffisamment été pris en compte: « *La Conférence Nationale a, certes, donné au Mali, la Constitution, la Charte des partis politiques, le Code électoral; mais pensez-vous que ces différents textes ont pu améliorer les conditions de vie de nos paysans ? Non ! La Conférence Nationale a laissé créer les partis politiques sans critères ni rigueurs, par des gens de tout bord* ». (Enseignant à la retraite, 21 février 2016, Mopti).

Il ressort que les thématiques abordées lors de la Conférence Nationale de 1991, si elles ont abordé des questions d'enjeux nationales, se sont trouvées par moment très éloignées des préoccupations des acteurs à la base. Or, les concertations régionales organisées à partir de 1994, dans la suite logique de la conférence, selon de nombreux interlocuteurs, n'ont point également permis de relever les préoccupations des acteurs locaux. « *Lors des concertations régionales (à Mopti), les organisateurs avaient fait venir des représentants de services techniques, des chefs de villages, fractions, arrondissements, des délégués des cercles; pour engager un dialogue régional. Les organisateurs avaient, lors de la concertation, lu des textes, la Constitution, le Code électoral, parlé de la démocratie, du multipartisme, etc. Mais, là aussi, le hic de la rencontre était que, les thèmes débattus n'intéressaient pas les paysans. Parce que les populations avaient d'autres problèmes que des problèmes politiques. Ainsi, ne maîtrisant pas bien les thèmes de la concertation, les invités (paysans surtout), n'ont pas pu participer pleinement aux débats, et du coup, leurs aspirations n'ont pas été prises en compte. Les organisateurs devaient laisser les populations de la base choisir les thèmes à débattre, parler dans les langues locales. L'administration devait les accompagner et les conseiller. Mais cela n'a pas été le cas. Les exactions des agents des eaux et forêts, de la gendarmerie (lors des recouvrements des impôts par exemple) avaient été dénoncées par la population, mais la concertation n'a pas pu donner de suites favorables à leurs doléances. Donc de 1990 à nos jours, rien n'a changé au village; au contraire on a créé d'autres problèmes (conflits de compétence entre les communes et les préfets ou sous-préfets)* ». (Enseignant à la retraite, 21 février 2016, Mopti).

En somme, les limites de la Conférence Nationale de 1991 peuvent se résumer comme suit:

- ≡ La durée: l'un des défis majeurs, c'était la définition du temps consacré à l'évènement. Certains analystes estiment que les deux semaines se sont avérées relativement trop courtes pour aller en profondeur des problématiques abordées. Ce qui a justifié le renvoi de certains débats spécifiques ou sectoriels à des états généraux plus tard (états généraux du monde rural, du foncier, etc.).
- ≡ Certains estiment que le processus a été top down car il a été initié et piloté par Bamako. Par ce fait, un pan important de la nation malienne a été trébuché par les citoyens et que cela est visible à travers les conclusions qui restent globalement des préoccupations des citoyens.
- ≡ Les outils qui sont issus de la conférence ont été fortement marqués par un effet de mimétisme car les lois qui en sont produites sont trop fortement inspirées des textes français. « On a trouvé une solution de forme à un problème de fond » car même le modèle démocratique dont nous sommes dotés est un modèle à l'occidental.
- ≡ L'absence de suivi – évaluation des recommandations de la Conférence Nationale. La majorité de nos interlocuteurs estiment que la Conférence Nationale aurait dû prévoir une commission de suivi – évaluation qui aurait permis plus tard d'éviter certaines dérives post crise. En effet, il

ressort que certaines recommandations de la Conférence Nationale n'ont pas été respectées par le pouvoir qui a été élu plus tard.

### 3.5 Le rôle de la Conférence Nationale dans la transition au Mali en 1991

La transition malienne enclenchée au lendemain de la révolution du 26 mars 1991 a été conduite par le CTSP. On relèvera que l'organisation de la Conférence Nationale a été une préoccupation majeure des autorités de la transition. Elle a permis de traiter l'état de la nation, des grands projets d'avenir du pays (décentralisation, organisation des pouvoirs, loi fondamentale, loi électorale, charte des partis politiques, sécurité nationale, etc.). Un responsable de chefferie affirme à cet effet: *« Je pense que la Conférence Nationale a été bien organisée parce qu'elle a été inclusive. En termes de bilan, je peux dire qu'il a été positif dans le sens de la bonne gouvernance; puisqu'on a lutté contre la corruption. Mais de nos jours, la corruption persiste malgré les efforts fournis »*. (Coordinateur des chefs de quartiers, 23 février 2016, Mopti).

Dans la foulée, la Constitution malienne a été adoptée par voie référendaire le 25 février 1992. Dans la même année, il a été organisé les élections présidentielles qui ont consacré l'élection du Président de la République Alpha O. Konaré. De même la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation, comme modalité de participation des populations à la construction de la démocratie et de résolution de la rébellion provient également des conclusions phares de la Conférence Nationale. La réforme de la décentralisation a permis de modifier l'architecture institutionnelle du Mali à travers la création de sept cent trois (703) communes (collectivités territoriales de base) et l'élection de plus de 10.000 élus locaux.

Quoique faisant l'objet de nombreuses critiques parfois fondées, il reste constant que l'expérience de la Conférence Nationale de 1991 peut inspirer le présent et le futur dans la perspective de la quête d'une paix véritable et durable. Certains travaux ont même paru quelque peu élogieux vis-à-vis des conférences nationales des années 1990. D'après Bah (1999, 21), *« Pour de nombreux analystes, les conférences nationales furent un échec. Mon point de vue est relativement nuancé. En dépit d'un contexte différent, de l'interférence des facteurs exogènes, les conférences nationales ont été à un moment historique donné, un cadre privilégié de réflexion et de débats pour fonder un nouveau contrat social et politique, apte à préserver la paix et à favoriser le développement. L'impact sur la société globale et la formation d'une conscience civique est appréciable »*.

Les conférences nationales apparaissent comme un moment de rupture avec de vieilles méthodes pour conduire les affaires de l'Etat. Ce sont les seuls moyens de redéfinir l'ordre de l'État et sa valeur juridique du droit.

## 4 Le dialogue national aujourd'hui: enjeux perspectifs

### 4.1 Expériences de dialogue dans le contexte de la post-crise 2012 au Mali

La Conférence Nationale de 1991, au regard des enjeux qui l'entouraient et des défis auxquels elle devait faire face, a permis d'aboutir à des résultats probants, dont l'adoption d'une Constitution le 25 février 1992. On retiendra qu'à l'époque de la tenue de la Conférence Nationale de 1991, il était donc question de sortir rapidement de la crise, en prônant « les valeurs du dialogue historique malien ».

Il faut souligner que durant l'année 2012, le Mali a été confronté à une nouvelle crise sociopolitique et sécuritaire. Cette crise s'est manifestée par la rébellion armée d'un groupe séparatiste, le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) au nord du pays et l'occupation des deux tiers du territoire par des islamistes. Dans la même année, le pays a été frappé par une crise institutionnelle, née d'un coup d'État contre le pouvoir du Président démocratiquement élu Ahmadou Toumani Touré.

Aujourd'hui, en plus des menaces habituelles comme les conflits armés et le grand banditisme, auxquels le pays était confronté, l'émergence de nouvelles menaces, entre autres, comme le terrorisme et la radicalisation religieuse sont apparus. En effet, le contexte actuel du Mali pose un certain nombre de problématiques majeures qui sont indissociables pour comprendre la complexité de la crise. Il s'agit des questions de gouvernance, de sécurité, de réconciliation et de justice.

A l'heure actuelle, le processus global de mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale issu du processus d'Alger évolue tant bien que mal. En effet, l'ensemble des acteurs à savoir les Parties signataires dont le Gouvernement malien et les mouvements armés s'accorde à reconnaître une certaine lenteur dans la mise en œuvre de l'Accord.

Il convient également de signaler que l'inclusivité du processus de paix au Mali est relative. En effet, de nombreux protagonistes n'ont pas été impliqués dans le processus de négociation inter-maliens qui s'est déroulé à Alger. Lors du panel de Bamako, la question sur les acteurs du dialogue est apparue comme un enjeu important. Un participant dira: « *On dialogue, parce qu'on est à deux, et que nous sommes prédisposés à aller au dialogue* ». En effet, le contexte malien montre qu'il y'a des « *acteurs adoubés pour le dialogue et certains autres interdits du dialogue* ». Ceci révèle toute la problématique de l'inclusivité, mais aussi de la marginalisation des acteurs, alors même qu'ils sont parties prenantes de la crise. C'est le cas du chef du Mouvement Ançar Eddine,<sup>4</sup> à savoir Iyad Ag Ali. Un autre intervenant a posé la question suivante: peut-on inclure tout le monde dans le dialogue ? A l'évidence, le choix des acteurs constitue

---

<sup>4</sup> « Ançar-Eddine (« les défenseurs de la foi » ou « les triomphateurs de la religion »), c'est le groupe terroriste fondé par Iyad Ag Ghali, en décembre 2011, probablement après son allégeance à Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), dans la perspective d'appuyer les vellétés expansionnistes de cette organisation mais non sans ambitions personnelles qu'il gardera bien au secret. Sans programme ni objectif affiché, ce groupe va se révéler en quelques mois d'une efficacité redoutable puisqu'il mettra en déroute le MNLA, (...) qui a déclenché les hostilités contre le gouvernement du Mali le 17 janvier 2012. AQMI va tabler sur l'adhésion inespérée d'Iyad Ag Ghaly pour tenter de conquérir l'ensemble de l'Afrique occidentale. Pour ce faire, il va créer un mouvement spécialement dédié à la sous-région ouest-africaine : le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) ». (Moulaye, 2014, 13).

une problématique fondamentale dans le processus du dialogue national. Les participants ont cependant montré la nécessité d'une représentation diversifiée des acteurs au processus du dialogue. Cela doit inclure à la fois les acteurs politiques, institutionnels, la société civile, les autorités traditionnelles et religieuses, les représentants des femmes, les représentants des jeunes, le secteur privé, les collectivités, mais aussi les acteurs internationaux (les bailleurs de fonds, etc.).

C'est dans ce contexte qu'un de nos interlocuteurs affirme: « *Nous pensons qu'il y a une rupture de dialogue stricto-sensu, par ce que, en terme de résultats nous n'avons obtenu rien de concret. Pour l'accord d'Alger, à l'en croire, il n'est aussi pas bon que les autorités nous le font croire, parce que, ce n'est pas le nombre de participant qui garantit la qualité d'un document, mais plutôt les personnes choisi pour son élaboration. Le facteur humain est très important dans ce genre de processus qui est la source première de nos problèmes. De ce fait, si on y met toute notre volonté, nos intelligences, la conférence d'entente nationale pourrait être une réussite. En somme, la Conférence Nationale de 1991, nous a permis de résoudre des questions d'ordre politique, sociologique et psychologique, mais il est nécessaire de tirer tous les enseignements possibles pour le futur* ». (Homme politique malien, Ancien ministre, 9 février 2016, Bamako).

Outre les négociations d'Alger, il convient de signaler que le contexte malien post-crise 2012 s'est caractérisé par la tenue de plusieurs espaces de dialogue à la fois au niveau national et local. Parmi les espaces de dialogue qui se sont tenus, on peut citer:

- ≡ Etat généraux de la Décentralisation, du 21 au 23 octobre 2013 au Centre International des Conférences de Bamako (CICB),
- ≡ Assises Nationales sur le Nord, du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2013 au Centre International des Conférences de Bamako (CICB),
- ≡ Semaine de Tombouctou pour la paix et la réconciliation, du 30 mars au 04 avril 2014,
- ≡ Atelier de réflexion sur les défis de la cohésion sociale à Tombouctou, les 12 et 13 février 2014,
- ≡ Forum local pour la paix et la réconciliation nationale (Diré/ Tombouctou), les 27 et 28 mars 2014,
- ≡ Forum régional de Gao, les 10 et 11 novembre 2015.

Il faut également tenir compte de la dynamique institutionnelle du processus de réconciliation nationale qui est en cours au Mali. Il convient ainsi de noter l'existence d'une politique volontariste et ambitieuse du Chef de l'Etat actuel, le Président Ibrahim Boubacar Keita, qui s'est concrétisée par la création d'un Ministère la Réconciliation Nationale (MRN). Le MRN, de par ses attributions légales, a en charge la conduite de la politique active de réconciliation nationale qui vise essentiellement deux objectifs: reconstruire les fondations de la réconciliation nationale et apporter une solution définitive aux problèmes du Nord.<sup>5</sup>

Le processus de réconciliation pour un meilleur vivre ensemble au plan national au Mali montre un processus de renforcement du cadre institutionnel à travers la création de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR). Selon l'Ordonnance N° 2014-003 portant création de la CVJR, elle a pour missions de:

---

<sup>5</sup> En savoir plus sur <http://www.koulouba.ml/programme-presidentiel/restauration-securite-personnes-biens-lensemble-du-territoire-national>

- ≡ contribuer à l'instauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques;
- ≡ enquêter sur les cas de violations graves des droits de l'homme individuelles et/collectives commises dans le pays et, spécifiquement celles commises à l'égard des femmes et des enfants;
- ≡ mener des enquêtes sur les cas d'atteinte à la mémoire individuelle et/ou collective et au patrimoine culturel;
- ≡ favoriser le dialogue intra et intercommunautaire, la coexistence pacifique entre les populations et le dialogue entre l'Etat et les populations;
- ≡ promouvoir auprès des communautés le respect de l'Etat de droit, des valeurs républicaines, démocratiques, socioculturelles et du droit à la différence;
- ≡ faire des recommandations dans le domaine de la prévention des conflits.

A cet effet, la CVJR joue un rôle important pour l'instauration des cadres de dialogue, en impliquant les personnes victimes de la crise. Le processus de réconciliation au plan institutionnel ne doit cependant pas faire perdre de vue l'enracinement social de la démarche. A cet effet, l'étude de l'ONG OXFAM GB sur « Reconstruire la mosaïque: perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord Mali », révèle l'attachement des communautés aux solutions locales. En effet, dans cette étude de nombreuses personnes ont affirmé que « *les solutions pour améliorer les relations sociales doivent se faire à l'échelon communautaire et être ancrées dans le dialogue: « sensibiliser », « communiquer », « s'entendre » sont les mots les plus fréquemment évoqués. Se retrouver autour de la même table pour parler et se regarder dans les yeux, partager une tasse de thé, entamer un dialogue simple et direct apparaissent comme les actions qui, aux yeux des communautés interrogées, peuvent garantir une vraie réconciliation. Le besoin de communiquer et de se comprendre est souvent lié à un besoin de pardonner ou d'enterrer la hache de guerre* ». (Ilaria Allegrozzi et Elise Ford, 2013, 17).

On peut admettre, avec John Crowley (2000, 2) que « *la réconciliation est tout processus politico-institutionnel qui offre à tous les belligérants la possibilité de se reconnaître dans la paix et de la considérer comme juste* ». Une telle acception, selon l'auteur, implique qu'un « *espace de négociation, à condition qu'y règne un équilibre approximatif des forces et une rationalité minimale, donc mutuellement intelligible, permet, voire impose, de nommer le conflit et d'en reconnaître l'adversité réciproque* ». Cette reconnaissance implique également la reconnaissance de l'adversaire comme interlocuteur, y compris aux yeux de tous.

Dans de nombreux cas de conflit en général, les différents protagonistes de la crise, reconnaissent au processus de réconciliation une voie pour sortir du chaos social et politique. « *La réconciliation devient ainsi un objectif réalisable, d'un but que l'on peut atteindre et effectivement réaliser* ». (Faye, 2011, 26).

## **4.2 L'émergence et l'opportunité de la Conférence Nationale dans le processus de réconciliation au Mali**

Le contexte malien post-crise 2012 a été marqué par la mise en place d'une transition devant s'achever par l'organisation des élections présidentielles. En effet, le 12 avril 2012, le Président de l'Assemblée nationale Dioncounda Traoré a été investi comme Président intérimaire du Mali, après le retrait des

putschistes du 22 mars 2012 en vertu de l'Accord avec la CEDEAO et la démission du Président déchu, Amadou Toumani Touré<sup>6</sup>.

Cependant dès le début de la transition, l'idée de la tenue d'un dialogue national va émerger et s'imposer dans l'opinion publique comme un passage obligé pour le processus de sortie de crise au Mali. Abdoulaye Diakité (2012, 1) écrit à cet effet: « *Conférence, concertation, convention ou forum national (donnez l'appellation que vous voulez), c'est l'instance consultative dont ont soif les Maliens, de tout bord confondu. (...) Les Maliens, après tant de vicissitudes, s'en rendent compte qu'il faut obligatoirement s'asseoir dans un vestibule pour se parler en frères et sœurs. Ils auront compris que nul ne saurait trouver les recettes aux maux de notre pays plus que les Maliens unis. (...) Au niveau de l'opinion nationale, la question fait presque l'unanimité au sein des différents acteurs* ».

Prenant en compte l'aspiration populaire pour un dialogue national, l'Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali signé le 18 Juin 2013 mentionne la nécessité d'une telle initiative. En effet, l'Accord dit de Ouagadougou, mentionne: « *Après l'élection du Président de la République et la mise en place du Gouvernement, les Parties conviennent d'entamer un dialogue inclusif pour trouver une solution définitive à la crise* » (Article 3).

Pour sa part, l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger mentionne l'organisation d'une Conférence d'Entente Nationale comme une des mesures destinées à instaurer la paix et la réconciliation nationale. D'après l'Article 5: « *La dimension socio-politique des crises cycliques qui ont jalonné le septentrion malien nécessite un traitement politique. A cet égard, une Conférence d'Entente Nationale sera organisée durant la période intérimaire, avec le soutien du Comité de Suivi de la mise en œuvre de l'Accord (CSA)<sup>7</sup> et sur la base d'une représentation équitable des parties, en vue de permettre un débat approfondi entre les composantes de la Nation malienne sur les causes profondes du conflit. Ce débat aura à prendre en charge, entre autre, la problématique de l'Azawad. Il devra dégager les éléments d'une solution devant permettre au Mali de transcender sa douloureuse épreuve, de valoriser la contribution de ses différentes composantes à l'identité du pays et de promouvoir une véritable réconciliation nationale. Une Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale sera élaborée, sur une base consensuelle, en vue de prendre en charge les dimensions mémorielle, identitaire et historique de la crise malienne et de sceller son unité nationale et son intégrité territoriale* ».

Partant, la Conférence d'Entente Nationale doit être abordée comme un processus qui doit faire émerger, à partir des différents territoires, des milieux socioprofessionnels, institutionnels et politiques et à toutes les échelles du pays en partant des villages et fractions, une vision partagée de la crise qui bloque les évolutions dans notre pays et des perspectives de sortie.

---

<sup>6</sup> En savoir plus sur <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/04/12/au-mali-dioncounda-traore-est-investi-president-de-la-transition>

<sup>7</sup> Le CSA (Comité de Suivi de la mise en œuvre de l'Accord) a été institué par le texte de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali. Il est composé comme suit : le Gouvernement du Mali, les mouvements signataires du présent Accord et la Médiation (Algérie, en tant que Chef de file, Burkina Faso, Mauritanie, Niger, Tchad, CEDEAO, Nations Unies, OCI, UA, UE). Les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies sont invités à participer aux travaux du Comité. Le CSA peut, en outre, inviter, en tant que de besoin, d'autres acteurs et institutions financières internationaux, à participer à ses travaux (Article 58 de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger).

Dans les entretiens réalisés, il ressort que la Conférence d'Entente Nationale doit être le processus par lequel la Nation malienne se réconcilie avec elle-même et se projette dans l'avenir à l'issue de la grave crise qu'elle a traversé. A cet effet, cette conférence, devrait permettre de mobiliser l'ensemble des maliennes et des maliens autour de la construction d'un projet collectif, bâti sur les valeurs, la volonté, les engagements et les aspirations des populations.

La Conférence d'Entente Nationale dont l'une des finalités est l'élaboration d'une Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale doit faire l'objet d'une systématisation méthodologique et territoriale. Pour ce faire, la méthode d'organisation doit rompre avec les démarches classiques de l'organisation de foras et autres rencontres publiques. En effet, il ne devrait pas s'agir d'un rassemblement de délégués mais d'un processus, étalé sur plusieurs mois devant impliquer l'ensemble des communautés, des acteurs institutionnels et de la société civile, qui se conclura en réaffirmant la volonté profonde, les valeurs, les conditions du vivre ensemble et l'émergence d'un nouveau contrat-social.

Or, à l'observation, de nombreux acteurs pensent que le processus actuel de réconciliation et d'ouverture du dialogue national ne rend pas compte d'une approche légitimante. Un de nos interviewés a affirmé à cet effet: *« Comme lien, nous pensons que, le dialogue actuel en cours au Mali, est parti du sommet pour le bas, ce qui ne manquera pas de constituer un blocage pour la mise en œuvre du document qui en sortira. L'approche participative a beaucoup manquée pour les communautés de base. Leurs points de vue n'ont pas été pris en compte. En plus, nous pouvons dire que tout a été discuté ailleurs, jusqu'au point que certains ne se sont pas senti concerné par l'Accord. On doit cependant, utiliser les expériences du passé à travers le processus actuel en cours. Si l'on fait référence aux pages glorieuses de chaque ethnie, dans les différentes perspectives de gestion des crises nous pouvons trouver une solution adaptable à notre contexte socio-économique et culturel »*. (Femme politique malienne, Ancienne ministre, Ancien membre du mouvement démocratique, 11 février 2016, Bamako).

### **4.3 Etat du cadre politique appelant à un Dialogue National aujourd'hui**

L'espace politique malien est effervescent et même convergent à propos de l'instauration d'un véritable dialogue national. En effet, les acteurs politiques de la majorité comme ceux de l'opposition appellent à instaurer un dialogue à l'échelle nationale. Lors des entretiens, un de nos interviewés a affirmé que: *« Le processus politique pour apporter une réponse rapide, efficace et surtout durable à la crise de développement et de gouvernance doit comporter deux volets, dont le premier volet est un dialogue politique inclusif sur l'avenir des régions du nord. La première leçon à tirer de la crise, c'est, en effet, le besoin impérieux de rupture dans la manière de gérer l'ensemble du Mali en général et les régions du Nord en particulier. C'est pourquoi, il est indispensable et urgent de mettre en place un dialogue politique inclusif afin d'écouter les différentes composantes des régions du Nord sur leur vision et leur conception de l'avenir, de leur avenir, vivant ensemble, en harmonie et en complémentarité comme par le passé. (...). Le deuxième volet devra être la reconquête militaire des territoires occupés. Le Mali ne pourrait faire l'économie d'un dialogue inter-malien pour régler ce douloureux conflit fratricide. Il s'agit de libérer la parole pour que les gens puissent dire ce qu'ils ont sur le cœur et indiquer leurs réelles attentes. (...). Par définition, un processus politique inclusif ne doit exclure personne à priori. Ainsi, les mouvements armés, les groupes ethnoculturels de résistance, les associations de la Société civile, les élus, les leaders religieux et coutumiers des régions du Nord, en premier lieu, et ceux des autres régions du Mali aussi, ont tous vocation à prendre part au nécessaire dialogue inter-malien »*. (Acteur politique malien, Bruxelles, 2013).

Si l'ouverture d'un dialogue national demeure suffisamment partagée, il n'en demeure pas moins que de nombreuses interrogations ont lieu sur la nature de ce dialogue et plus particulièrement sur les acteurs à impliquer dans un tel dialogue dans la conjoncture sociopolitique, institutionnelle et sécuritaire actuelle au Mali.

De façon générale, les acteurs politiques maliens s'accordent à dire que le dialogue national en soi n'est pas une finalité tant que l'on ne réfléchit pas sur les risques de son « instrumentalisation » et par conséquent sur les garde-fous. Ainsi donc, afin d'éviter les écueils, et notamment le risque d'une « manipulation », il conviendrait de penser le processus du dialogue dans une démarche transparente et ouverte: le dialogue ne doit pas uniquement servir de purgatoire. Dans la perspective de l'organisation de la Conférence d'Entente Nationale, de nombreux intervenants ont montré la nécessité de ne pas réduire le champ (les sujets à aborder) des débats et d'éviter de tomber dans un processus « folklorique ».

Même si de nombreuses voix sont contestataires, l'on s'accorde à dire que pour le processus national d'organisation de ladite conférence, il faut commencer le dialogue au niveau local (village, commune) pour recueillir l'essentiel des préoccupations des diverses communautés avant de les remonter au niveau national.

Grand nombre des interlocuteurs ont interrogé la capacité des autorités actuelles à organiser ce dialogue. En effet, les maliens ont perdu confiance aux dirigeants actuels ce qui rend le dialogue difficile, l'une des conditions essentielles du dialogue étant la confiance des acteurs en l'intégrité des responsables. Selon le Rapport Mali-Mètre VII, de la Fondation Friedrich Ebert (Mars 2016, 8), lors d'un sondage sur le thème de la Confiance dans les institutions, il est apparu que « *les actions entreprises par le Gouvernement ne sont pas bien appréciées par la grande majorité des citoyens: deux tiers des enquêtés (64%) ne sont pas satisfaits (38%) ou un peu satisfaits (26%) de ses actions, contre moins d'un tiers (29%) de satisfait sans différence significative selon le sexe* ».

Si les approches opérationnelles de mise en œuvre du dialogue semblent s'inspirer de la méthodologie d'organisation de la Conférence Nationale en partant de « bas en haut », cela n'apparaît toutefois pas dans les discours officiels. En effet, les autorités nationales ne mobilisent point dans leurs arguments les expériences de la Conférence Nationale de 1991. Il faut également admettre, que le contexte actuel diffère fortement de celui de la Conférence Nationale en 1991, en ce sens que les institutions sont en place et que les autorités politiques bénéficient d'une légitimité électorale à la suite des élections générales de 2013 à l'issue duquel le Président de la République et les 147 députés ont été élus.

## 5 Rôle des acteurs internationaux

### 5.1 Le rôle des partenaires internationaux dans le processus démocratique en 1991

En 1991, après la chute du régime du Président Moussa Traoré, les partenaires internationaux ont accompagné la dynamique du renouveau en apportant leur soutien au mouvement démocratique. Il faut à cet effet, rappeler que le cas malien s'inscrit largement dans la dynamique du renouveau démocratique à la suite de la conférence de La Baule en France (1990). A la suite de cette conférence, les acteurs internationaux ont encouragé l'émergence des Etats démocratiques en Afrique.

Dans le cadre de la tenue de la Conférence Nationale, le secrétariat général mentionne la participation d'observateurs et de contributeurs extérieurs dont les rôles n'ont pas été de nature à influencer l'indépendance de la rencontre. *« Les partenaires techniques et financiers ont financé la Conférence Nationale car ils étaient favorables à la tenue de cette rencontre. On peut estimer que sans leur appui financier le Mali serait dans le chaos. Personne n'a dénoncé ces soutiens ».* (Ancien ministre, Ancien membre de la Conférence Nationale de 1991, 11 février 2016, Bamako).

*« Le rôle des partenaires techniques et financiers (PTF), pouvait être caractérisé, comme un rôle d'accompagnateur pour les questions politiques à travers, la France, les Etats unis, le Pays bas, la Suisse, etc. qui ont contribué à la tenue de la rencontre. Il faut également souligner que les acteurs internationaux, ont également soutenu l'organisation des élections générales qui ont suivis la tenue de la Conférence Nationale. Leurs rôles n'étaient pas trop visibles, et leur action n'a pas entaché la crédibilité et l'indépendance de la rencontre ».* (Femme politique malienne, Ancienne ministre, Ancien membre du mouvement démocratique, 11 février 2016, Bamako).

### 5.2 Rôle des partenaires internationaux dans le processus de négociation pour la sortie de crise au Mali

Dans le cadre du processus de négociation inter-maliens, qui a eu lieu à Alger, la communauté internationale a apporté un soutien de taille. En effet, le processus de négociation inter-maliens a été conduit sous médiation internationale présidée par l'Algérie, en tant que chef de file. D'autres acteurs ont accompagné le processus, tels que la CEDEAO, l'Union Africaine, l'Union Européenne, l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI), le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, et le Tchad. Enfin, la France et les Etats Unis d'Amérique (USA) ont eu une présence discrète mais continue à Alger et dans le processus de négociation.

L'article 52 de l'Accord pour la paix et la réconciliation, mentionne que la médiation est le garant politique de l'Accord et du respect de ses dispositions par les Parties, à ce titre elle:

- ≡ continue d'offrir ses bons offices aux Parties,
- ≡ conseille les Parties dans le processus de mise en œuvre,

- ☰ joue le rôle de dernier recours au double plan politique et moral en cas de graves difficultés.

Quant à l'article 54, il mentionne que la communauté internationale est garante de la mise en œuvre scrupuleuse de l'Accord et est engagée à accompagner les efforts déployés à cet effet. Enfin, on notera que l'article 57, mentionne la mise en place d'un comité de suivi de la mise en œuvre de l'Accord (CSA) appuyé par MINUSMA et un certain nombre d'autres partenaires internationaux.<sup>8</sup>

Le processus actuel de réconciliation au Mali, mobilise de nombreux partenaires internationaux, qui soutiennent l'effort des acteurs nationaux de construction d'une paix durable. Par exemple, le Projet d'Appui au Processus de Dialogue et Réconciliation (PAPDR) de la Coopération Allemande/ GIZ apporte un soutien constant à la fois eu plan technique et financier au MRN pour l'organisation de fora locaux, régionaux et nationaux.

Si du point de vue, de la mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre de l'Accord cela constitue une garantie majeure, il n'en demeure pas moins qu'une telle implication des acteurs internationaux dans le processus maliens peut révéler des biais. A cet effet, les risques de la trop forte externalisation du processus de réconciliation malien se présentent comme suit:

- ☰ La forte intervention des partenaires internationaux en cherchant à stabiliser les institutions maliennes, pourraient provoquer une réconciliation de façade, alors même que les vraies questions ne sont pas résolues;
- ☰ La forte contribution des partenaires en terme d'appui financier pour la réussite du processus, pourrait entraîner un positionnement des parties prenantes afin de mieux capter « les ressources de la paix », sans forcément que ceux-ci s'inscrivent dans une véritable dynamique de réconciliation;
- ☰ La focalisation du processus sur les parties signataires au détriment des acteurs politiques et des acteurs de la société, entraînerait la faible redevabilité du pouvoir en place, rendant ainsi inefficace la lutte contre la corruption.

Il ressort également des entretiens réalisés que la crise actuelle est marquée par sa dimension internationale qui fait échapper grand nombre de paramètres au Mali. Certains acteurs maliens ont totalement dénié toute capacité de réconciliation nationale à partir de l'Accord issu du processus d'Alger, car il a été mené hors du Mali et pas avec l'ensemble des maliens. De nombreux acteurs pensent que la nation malienne n'y a pas été partie prenante et de ce fait, cet accord ne saurait être opérant pour le Mali. « *C'est l'accord de la communauté internationale* ». L'objectif de la Conférence d'Entente Nationale, à ce titre, doit être de d'arriver à faire dialoguer les maliens entre eux et non à travers des intermédiaires.

---

<sup>8</sup> D'après l'Article 59 de l'Accord pour la paix et la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger, le CSA est présidé par l'Algérie, Chef de file de la Médiation, assisté du Burkina Faso, de la Mauritanie, du Niger, et du Tchad, en tant que vice-présidents.

# 6 Leçons, principes et recommandations pour le dialogue national

## 6.1 Les leçons de la Conférence Nationale de 1991

L'expérience de la Conférence Nationale de 1991, révèle des leçons précieuses pour le renouveau du dialogue national au Mali. On note:

- ≡ L'intégrité des dirigeants, des porteurs du dialogue. Les acteurs du dialogue se doivent mutuellement confiance - ce qui était plus le cas en 1991 que maintenant. Cette confiance repose sur certains facteurs dont l'honnêteté des porteurs du dialogue, leur capacité d'être « au-dessus de la mêlée »;
- ≡ Le dialogue doit concerner un problème d'intérêt général. Il ne doit pas avoir une dimension corporatiste ou servir d'espace de conquête du pouvoir pour un groupe particulier;
- ≡ Le dialogue doit recouvrir une dimension inclusive c'est-à-dire, qu'il ne doit pas en exclure certaines composantes de la nation (on notera la participation monde rural et des diasporas maliennes);
- ≡ La légitimité et l'équilibre en terme de représentation des différentes sensibilités sont fondamentaux au succès du dialogue national;
- ≡ Les objectifs du dialogue et des mandats des délégués doivent être clairement définis, afin de mieux orienter les discussions et d'aboutir à de véritables conclusions.

## 6.2 Les principes fondamentaux

Le renouveau du dialogue national au Mali, dans le cadre de l'organisation de la Conférence d'Entente Nationale doit être bâti sur les principes fondamentaux suivants:

1.	Partir de la réflexion collective des diverses communautés sur les causes, (origines) de la crise, les questions qu'elle pose et les réponses possibles en mettant en exergue les valeurs à promouvoir pour en sortir.
2.	Ouvrir un débat public sur les modalités actuelles de gouvernance des affaires publiques et les réformes politiques, institutionnelles et économiques qui s'imposent.
3.	Systématiser la participation de l'ensemble de la société malienne au débat public à travers sa diversité, tant au plan de l'occupation du territoire qu'au plan socio-culturel.
4.	Evaluer le capital de connaissances actuelles et des savoirs faire communautaires sur les modes de régulation sociale, institutionnelle et politique et leur mobilisation pour la paix, la réconciliation nationale et le développement.
5.	Mobiliser les contributions matérielles, intellectuelles, voire financières de toutes les forces vives de la Nation que sont les acteurs politiques, associatifs, les universitaires, les femmes, les

	jeunes, la diaspora dans un processus participatif et inclusif.
6.	Assurer l’ancrage politique et institutionnel du processus par une large animation sociale et médiatique.
7.	Mettre en place un dispositif institutionnel de suivi des recommandations. Un tel dispositif devra évaluer de façon périodique l’évolution de la mise en œuvre des recommandations.
8.	Mobiliser l’ensemble des partenaires internationaux intervenants au Mali, afin de les amener à adhérer au processus à travers un accompagnement qui tient compte des aspirations des maliens.

### 6.3 Recommandations opérationnelles pour le dialogue national

Le processus méthodologique d’organisation de la Conférence d’Entente Nationale dans le cadre du renouveau du dialogue national au Mali doit s’étaler sur une période de trois (3) mois au moins, à travers une démarche ascendante partant des collectivités cercles vers le niveau national. La méthodologie de mise en œuvre doit être structurée autour de sept (7) étapes:

- ≡ **Etape 1:** le cadrage méthodologique et la mise en place du dispositif de travail; il s’agit de mettre en place une équipe légère d’experts chargée: de la proposition des sujets à mettre en débat, de la conception de la stratégie et des outils techniques et pédagogiques d’animation et de restitution, de la planification de l’ensemble de l’exercice et enfin de la proposition de l’équipe de pilotage de la Conférence.
- ≡ **Etape 2:** l’élaboration d’une stratégie de communication et d’information grand public pour s’assurer que la démarche est bien comprise dans ses buts et ses modalités et fait l’objet d’un véritable ancrage social et institutionnel.
- ≡ **Etape 3:** la formation au niveau national et régional à la méthodologie et aux outils d’animation et de prise de notes pour les synthèses régionales et la synthèse nationale.
- ≡ **Etape 4:** la tenue des concertations citoyennes au niveau de chaque cercle. Ces concertations se dérouleront, si possible, dans la même semaine dans tous les cercles et qui regrouperont des délégués des communes. Il peut être demandé à chacune de ces communes de prendre en charge les frais de séjours de leurs délégués comme contribution au dialogue national. La contribution de l’Etat central pourrait être une indemnité pour le transport.
- ≡ **Etape 5:** la tenue des synthèses régionales qui seront organisées dans la même semaine dans toutes les régions et qui regroupent des délégués des concertations citoyennes par cercles et des représentants de structures politiques, administratives et socio-professionnelles de la région. Il s’agira de l’animation d’espaces de dialogue régional au niveau de chaque région.
- ≡ **Etape 6:** la tenue de la synthèse nationale qui regroupera des délégués des régions et les représentants des structures politiques, administratives et socio-professionnelles du niveau national, des représentants de la diaspora et des institutions nationales et internationales.
- ≡ **Etape 7:** il s’agira pour l’équipe d’experts et du comité de pilotage d’effectuer une synthèse transversale pour la systématisation des grands axes des réformes à entreprendre et de la Charte pour la Paix, l’Unité et la Réconciliation nationale.

Le dispositif de pilotage et de coordination pour la mise en œuvre de la Conférence d'Entente Nationale doit comprendre au plan national: un Comité National de Coordination (CNC), une Cellule d'Appui Technique (CAT) au niveau de chaque région, du district de Bamako et au niveau de chaque cercle. Un texte pris au niveau du Premier Ministre précisera le mandat, la composition et les modalités de fonctionnement de chacune de ces structures.

## 7 Conclusion

Au Mali, la crise de 2012 a ébranlé la paix et le vivre ensemble et fragilisé l'Etat et les institutions. A la suite de cette crise, tous les acteurs maliens réclament un processus de débat national afin de permettre à tous les enfants de la nation de se retrouver et se concerter sur le nouveau contrat social qui doit lier les maliennes et les maliens. A cet effet, l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger a prévu une Conférence d'Entente Nationale « en vue de permettre un débat approfondi entre les composantes de la Nation malienne sur les causes profondes du conflit » (cf. Article: 5).

Dans toute société, le dialogue national intervient dans une conjoncture socioéconomique, politique et sécuritaire qui est particulière. En effet, dans le cas malien, le débat sur le dialogue national intervient dans un contexte caractérisé par l'instabilité au plan sécuritaire. Cette fragilité de l'Etat est à appréhender à l'aune de la faiblesse de l'offre politique, de la crise sécuritaire, de la montée de la radicalisation et de l'extrémisme. Pour de nombreux intervenants, on ne saurait aborder la réflexion sur le dialogue national sans questionner l'état de la nation, le rapport des citoyens avec les institutions républicaines, mais aussi l'économie de la rébellion et ses conséquences sur les structures politiques au niveau local et national.

Les entretiens réalisés ont par ailleurs révélé la constance des références aux formes traditionnelles du dialogue. *« En cas de problèmes particuliers ici chez nous, nous avons aussi notre manière de nous concerter pour trouver une solution à nos problèmes. Ici à Mopti, c'est le vestibule du chef de village. Quand le problème est sérieux, le chef de village de Mopti convoque les autres chefs de quartier et associe les imams, les chefs de griot, les chasseurs, etc. pour en discuter. A chaque fois qu'il y a des problèmes, cela se conclue par des une résolution fructueuse, car nous avons toujours eu recours à nos « règles de jeu » qui sont basées sur nos valeurs traditionnelles, sur l'honneur et la dignité ».* (Chef de village, 22 février 2016, Mopti).

Ainsi, dans la perspective de la tenue de l'organisation de la Conférence d'Entente Nationale de nombreux acteurs maliens estiment:

- ≡ la nécessité d'articuler les mécanismes traditionnels et modernes dans un processus novateur pour la tenue du dialogue national,
- ≡ la nécessité de la prise en compte des nouveaux espaces de dialogue qu'offrent de nos jours les nouvelles technologies de l'information et de la communication,
- ≡ l'inclusivité de l'ensemble des acteurs dans le sens de la légitimité et de la représentativité des acteurs territoriaux, politiques, de la société civile, etc.,
- ≡ la nécessité de concevoir l'organisation du dialogue national à travers une démarche ascendante, à travers la prise en compte des échelles de base (hameaux, fractions, villages, communes),

- ≡ la nécessité d'une temporalité plus longue (au-delà de celle qu'a été la Conférence Nationale de 1991 qui a duré une dizaine de jours),
- ≡ la nécessité de faire un diagnostic exhaustif de l'état de la nation avant la tenue du dialogue national,
- ≡ la nécessité de nommer une personnalité indépendante pour conduire le processus du dialogue national, afin d'en assurer l'indépendance et la crédibilité.

## 8 Références bibliographiques

- Actes de la Conférence Nationale du Mali, tenue du 29 au 12 aout 1991, Bamako/ Mali, 20 aout 1991.
- ALLEGROZZI, Ilaria et FORD, Elise (2013). *Reconstruire la mosaïque: perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord Mali*, Rapport de recherche, OXFAM, Mali.
- BAH, Thierno (1999). *Les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits en Afrique Noire*, dans : UNESCO. *Les fondements endogènes de la culture de paix en Afrique. Mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, voire online: <http://www.unesco.org/cpp/publications/mecanismes/edbah.htm>.
- BANEGAS, Richard (1995). *Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin*, Cultures & Conflits, No. 17, voire online: <http://conflits.revues.org/320>.
- BANEGAS, Richard (2003). *La Démocratie à pas de caméléon – Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala-CERI, Collection Recherches internationales.
- Banque Africaine de Développement (BAD) (2015). *Document de stratégie pays du groupe de la Banque au Mali 2015-2019*.
- BELLINA, Séverine, DARBON, Dominique, SUNDSTØL ERIKSEN, Stein et OLE, Jacob Sending (2010). *L'Etat en quête de légitimité: sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris.
- BESSE, Magalie (2009). *La Conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original*, Faculté de Droit de Clermont-Ferrand.
- CERDES (1998). *Le processus démocratique malien de 1960 à nos jours*, Editions Donniya, Bamako.
- CROWLEY, John (2000). *Introduction*, Cultures & Conflits, No. 40, voire online: <http://conflits.revues.org/471>.
- DAKOUO, Ambroise, KONE, Youssouf et SANOGO, Idrissa (2009). *La cohabitation des légitimités au niveau local: Initiative transversale, de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique*, Rapport d'étude/ ARGA-Mali, Bamako.
- DIAKITE, Abdoulaye, L'Indicateur du Renouveau, (11 Juillet 2012). *Pour une transition réussie: Il faut une conférence nationale de toutes les vérités* », voire online: [http://malijet.com/la\\_societe\\_malienne\\_aujourd'hui/actualite\\_de\\_la\\_nation\\_malienne/47078-pour-une-transition-reussie-il-faut-une-conference-nationale-de-.html](http://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/47078-pour-une-transition-reussie-il-faut-une-conference-nationale-de-.html).
- DIETERLEN, Germaine, FORTES, Mayer (1985). *African systems of Thought*, London.
- EBOUSSI BOULAGA, Fabien (1993). *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala.

- FAYE, Cheikh (2011). *Justice réparatrice et théorie de la responsabilité: problématique de la réconciliation dans un contexte de transition. Les cas du Chili, de l'Argentine et de l'Afrique du Sud*, Montréal.
- FEIKOUMO, Simplicie (2012). *Les conflits armés en Afrique subsaharienne, un défi pour la communauté internationale*, Centre d'études diplomatiques et stratégiques de Paris.
- FONDATION FRIEDRICH EBERT (2016). *Rapport Mali-Mètre VII (21 – 30 décembre 2015)*, Bamako.
- KEITA, Modibo (2002). *La résolution du conflit touareg au Mali et au Niger*, Note de recherche du GRIPCI, No. 10.
- KONATE, Doulaye (2014). *Le Mali en crises: des sociétés confrontées à l'exigence de la modernité*, Communication présentée le 19 mai 2014: Atelier d'échange *Soutenir un changement positif au Mali*, Bamako.
- LEFRANC, Sandrine (2007). *Convertir le grand nombre à la paix. Une ingénierie internationale de pacification*, Politix No. 80.
- MASSICOTTE, Louis (2009). *Mapping the road to democracy the national conference of Mali 29 July to 12 August 1991*, Paper presented at the Conference: *Changer la Donne Politique Nouveaux Processus Constituants*, (Chaire de recherche sur la Démocratie et les institutions parlementaires Département de science politique), Université Laval.
- MOULAYE, Zeini (2014). *La problématique de la criminalité transnationale et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité*, Fondation Friedrich Ebert/ Bamako.
- NDIAYE AIDARA, Adjaratou Wakha, TENDENG, Odile et NDIAYE, Amy Ndeye (2015). *Le dialogue national comme outil de prévention et de résolution des conflits en Afrique*, PWA/USIP, Dakar.
- RAYNAL, Jean-Jacques (1994). *Les conférences nationales en Afrique: au-delà du mythe, la Démocratie ?*, Revue du droit des pays d'Afrique, L'inconnu.
- SOW, Ousmane (2010). *Une transition au forceps*, voire online: <http://www.afribonemali.net/spip.php?article25806>.
- THIRIOT, Céline (2002). *Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique: éléments de réflexion à partir du cas du Mali*, Revue internationale de politique comparée No.9, p. 277-295.
- TOURE, Amadou Toumani (1992). *L'expérience de la transition démocratique au Mali (26 mars 1991)*, Discours prononcé le 8 juin 1992.
- WING Suzanna (2013). *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007): La quête d'un Etat de droit*, Ed. Karthala, Paris.