



L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) est constituée d'acteurs africains et non africains convaincus que la paix et le développement du continent africain sont subordonnés à une profonde ré-interrogation des fondements et non à une simple réforme de la régulation des affaires publiques. ARGA contribue à l'élaboration d'une pensée africaine et d'un projet africain de gouvernance. Au Mali ARGA a été créé en 2008, en vue de contribuer à l'émergence de meilleures pratiques de gestion des affaires publiques, d'organisation et de mobilisation des acteurs en vue de la gouvernance au niveau local, régional et national.

www.afrique-gouvernance.net
ISSN 1987 – 1074

Nos remerciements s'adressent à Ornella Moderan (DCAF) pour la revue et l'édition du présent Policy Brief.

Avec l'appui du DCAF



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit

Où en sommes-nous avec la réforme du secteur de la sécurité au Mali ?

Réaffirmer la volonté politique, assurer la visibilité et l'inclusivité du processus

Ambroise DAKOUO

Contexte et nécessité de la réforme du secteur de la sécurité : nouvelles menaces et défis de l'après-crise

La gouvernance du secteur de la sécurité est devenue au fil des années une préoccupation majeure pour l'Etat et les citoyens. Au Mali, l'exigence d'une RSS s'inscrit dans un contexte d'après-conflit, qui a révélé la fragilité de l'appareil sécuritaire étatique au regard des nouvelles menaces qui guettent le pays et ses populations. En effet, outre les menaces liées à la criminalité de droit commun, aux conflits internes ou régionaux et au grand banditisme, on assiste depuis quelques années à l'expansion d'idéologies radicales, qui se traduisent par des modes d'actions violents, voire terroristes ; ou encore aux conséquences désastreuses d'une circulation incontrôlée des armes déversées dans le Sahel par suite du conflit libyen.¹

C'est au regard de ces menaces complexes et multidimensionnelles que l'Etat Malien s'est prononcé, depuis la fin de la crise et les élections présidentielles et législatives de 2013, pour un processus global de réforme du secteur de la sécurité (RSS). Apparue à la fin des années 1990, le concept de RSS entend offrir un cadre politique, supporté par des solutions techniques, en réponse aux dysfonctionnements du système de sécurité d'un Etat.²

« La RSS vise à établir une bonne gouvernance du secteur de la sécurité. En renforçant l'efficacité des institutions publiques de défense et de sécurité, la RSS contribue à améliorer la capacité de l'Etat à anticiper, prévenir et répondre aux menaces qui pèsent



contre les individus et les institutions, de manière à garantir plus efficacement la protection de tous ».³

Au-delà de ce cadre général, les propos suivants du Commissaire à la réforme du secteur de la sécurité, tenus en 2016, éclairent sur la spécificité des enjeux liés à la RSS au Mali : « *la réforme du secteur de la sécurité est la transformation du système de sécurité qui inclut tous les acteurs, leurs rôles, leurs responsabilités et leurs actions afin qu'ils soient gérés et opérés d'une façon plus compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance. [...] Les forces de sécurité sont responsables, réduisent les risques de conflit, assurent la sécurité des citoyens et créent un environnement favorable au développement durable* ».⁴

Ainsi, la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité donne l'occasion de poser la problématique de la gestion des nouvelles formes de menaces dans le Mali post-crise. La réforme du secteur de la sécurité devrait alors créer une opportunité historique de remise en question totale de l'approche institutionnelle, politique et sociale des problématiques sécuritaires dans le pays. Il est donc essentiel que la RSS reste un outil de gouvernance réactif et stratégique, porteur de cohérence et de modernisation; à l'opposé de toute tentative de bureaucratisation susceptible d'en éteindre la pertinence.

Si l'ambition d'une refondation complète des forces de défense et de sécurité est liée aux leçons de la crise de 2012-2013, l'idée d'une réforme de ce secteur aux fins de sa modernisation remonte bien plus loin, au minimum au début des années 2000. Le Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile (MSIPC) avait alors engagé une profonde réflexion à travers un processus consultatif qui a commencé par des concertations locales et s'est achevé par un forum national dénommé « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali ». Ces Etats Généraux, qui se sont tenus du 21 au 23 novembre 2005, ont abouti à la formulation d'une nouvelle vision de la sécurité au Mali fondée sur la sécurité humaine et une stratégie globale basée sur la prévention.⁵

La RSS au Mali : des volontés politiques affichées, une mise en œuvre timide

Bâtissant sur les fondations posées par les Etats Généraux de 2005, le Président de la République, Ibrahim Boubacar Keïta affirmait le 20 janvier 2014, lors de son adresse à la Nation à l'occasion de la Fête de l'Armée: « *Notre vision sera celle de la sécurité humaine, avec nos citoyens au départ, au centre et à l'arrivée du projet* ».⁶

Cette volonté politique a été par la suite confirmée lors de la Déclaration de Politique Générale du Gouvernement par le Premier Ministre Modibo Keita, qui affirmait : « *Je mesure toute la place de la sécurité dans la construction, la consolidation de la paix et le développement. C'est dans ce sens que la Réforme du Secteur de la Sécurité, commencée en août 2014 avec la création du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité sera poursuivie par la mise en place des organes dudit Conseil et le recrutement de leur personnel. Sont en ligne de mire, la couverture sécuritaire adéquate et appropriée du territoire dans un premier temps et l'ajustement du maillage dans un second temps, à travers la création d'unités de Sécurité et de Défense ainsi que le recrutement d'éléments nouveaux* ».⁷

Ces discours ont eu le mérite d'instaurer un contexte favorable au démarrage de la RSS au Mali. Dans cette dynamique, on peut citer également l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako. L'Accord indique en son article 23 la nécessité d'entreprendre « *en profondeur une réforme du secteur de la sécurité (RSS)* ». Le constat que la RSS revêt une importance particulière dans le processus de stabilisation du Mali, est en outre partagé par les partenaires techniques et financiers, qui accompagnent le pays dans ce sens depuis plusieurs années.⁸

Cependant, depuis près de trois ans, la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité

semble buter à des contraintes de divers ordres. En dépit des effets d'annonce et autres déclarations officielles, le processus peine à avancer. Certes, des initiatives apparentées – telles que, la Loi d'orientation et de programmation militaire, la Loi d'orientation et de programmation du secteur de la sécurité, ou encore le processus de Démobilisation, Désarmement, Réinsertion (DDR) semblent dans une bonne dynamique de mise en œuvre. Mais on peut se demander si ces initiatives, connexes ou prises au niveau sectoriel, pavent la voie à une réforme holistique et coordonnée du secteur de la sécurité, ou si à l'inverse elles entérinent la préférence des institutions concernées pour une approche de réforme fragmentée, aux antipodes des exigences traditionnelles de la RSS.

En outre, le processus d'institutionnalisation de la RSS, même s'il présente en apparence les signes d'une volonté politique, tarde à être suivi d'effets : trois ans après le premier décret fondant une structure nationale de RSS, et plusieurs textes similaires plus tard, les membres du Commissariat à la RSS ne sont pas toujours officiellement nommés – ce qui pose la question de la volonté des autorités en place face au processus de la RSS.

Eviter la bureaucratisation de la RSS

La réforme du secteur de la sécurité au Mali s'inscrit dans un processus de reconstruction à travers une dynamique globale de refondation des forces de défense et de sécurité. Pour cela, la démarche doit être inclusive et holistique, offrant à l'armée, à la gendarmerie, à la garde, à la police, et aux forces paramilitaires (pour ne citer que ceux-ci) le cadre d'une réflexion commune sur leurs rôles et complémentarités dans la sécurisation du Mali et la protection de ses populations.

Les annonces politiques de haut niveau qui ont érigé la RSS au statut de priorité nationale ont été suivies par un ensemble d'actes exécutifs (décrets, pour l'essentiel) destinés à rendre cette réforme effective.

Dans le processus d'institutionnalisation de la réforme du secteur de la sécurité, on peut citer le Décret N° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du Décret N°2016-0401/P-RM du 09 Juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité. Ce texte décrit de façon explicite les contours institutionnels du processus de la réforme du secteur de la sécurité. En son article 2, par exemple, le décret dispose que le cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité comprend : un Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) ; un Commissariat à la Réforme du Secteur de la Sécurité (CRSS); et des Comités Consultatifs de Sécurité (CCS) au niveau régional et local.

Sans remettre en cause les avantages certains liés à une institutionnalisation du processus (coordination, cohérence, rationalisation des efforts de réforme), l'analyse du dispositif institutionnel de la RSS (des structures, de leur composition et de leurs missions) laisse toutefois apparaître une forme de «bureaucratisation» susceptible d'enliser le processus plutôt que de le dynamiser.

Par exemple, le Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) est présidé par le Premier ministre, et comprend les membres du Gouvernement ; dix (10) représentants de la Coordination ; dix (10) représentants de la Plateforme ; le Chef d'Etat-major général des Armées ; le Commissaire à la Réforme du Secteur de la Sécurité ; le Directeur général de la Police nationale ; un (01) représentant de la Commission de la Défense nationale, de la Sécurité et de la Protection civile de l'Assemblée nationale ; un (01) représentant du Haut Conseil des Collectivités.

Cette composition laisse apparaître une image élitiste, de même qu'elle pose la problématique de l'inclusivité des acteurs sociaux. En effet, on constate, qu'aucun acteur local – traditionnel, représentant les régimes locaux de sécurité n'y figure expressément, ainsi qu'aucun représentant de la société civile. Ces acteurs sont certes pris en compte, mais seulement au



niveau de l'organe exécutif qui est le CRSS, et des cadres consultatifs locaux que sont les CCS. Ce type d'approche, qu'on pourrait qualifier de descendante ou « top down », laisse peu de place à une dynamique véritablement endogène et nationale du processus de réforme, ce qui risque à terme de remettre en cause la pertinence des initiatives de réforme décidées par le haut, au regard des besoins de sécurité des populations à la base.⁹

Autre défi lié à l'institutionnalisation du processus: Une réforme efficace suppose de procéder à une transformation radicale des structures du pouvoir et de la gouvernance.¹⁰ Or, l'expérience montre qu'il ne suffit pas d'instaurer la réforme du secteur de la sécurité pour changer de manière déterminante, la structure fondamentale de la gouvernance dans le secteur de la sécurité. La mise en place de structures institutionnelles pour piloter la RSS et en garantir la cohérence, est certes nécessaire, mais doit rester un moyen et non une fin en soi. Or, à mesure que cette mise en place tarde dans le contexte Malien, elle devient aux yeux des acteurs, un enjeu en soi, un marqueur de progrès et de volonté politique.

Intégrer les fragilités structurelles de l'Etat

Pour aborder la gouvernance du secteur de la sécurité, il convient de ne pas ignorer les fragilités structurelles de l'Etat. Historiquement, les régimes politiques postindépendance avaient adopté des pratiques de gouvernance non libérales et favorisé la mise en place de secteurs de la sécurité prédateurs, ne répondant pas de leurs actes et axés sur la sécurité du régime de l'Etat. Ceci a eu pour conséquence le fait que les systèmes de défense et de sécurité de nombre d'Etats en Afrique subsaharienne étaient peu efficaces, caractérisés par l'absence de contrôle démocratique civil et la sécurité nationale était devenue une sphère d'influence exclusivement réservée aux acteurs politiques et aux porteurs d'uniforme les plus puissants.¹¹

Les lenteurs¹² actuelles liées à la mise en œuvre de la RSS ne sont pas sans rappeler les faiblesses historiques à impulser de véritables « réformes transformatrices ». Pour Zeini Moulaye, le secteur de la sécurité au

Mali, a longtemps souffert d'un déficit de vision, de stratégie, de communication et plus globalement de bonne gouvernance.¹³ Toutefois, il convient de souligner que l'absence de politique nationale de sécurité n'est pas une problématique isolée en matière de gouvernance au Mali. Ce déficit participe de la problématique globale de gouvernance au Mali.

De nombreux maliens trouvent d'ailleurs à juste titre que la problématique majeure du secteur de la sécurité, est celle de la gouvernance. « *Dans ce pays, on ne sait plus qui prend la décision, personne n'assume ses responsabilités. Nous avons un réel problème de gouvernance. Nous avons une sécurité sous-traitée, au-delà de Niono (dans la région de Ségou) il n'y a plus de sécurité, à Bamako même en pleine journée les gens sont agressés. Les agents formés par les missions étrangères sont aujourd'hui vaincus par de simples Bergers. Nous n'arrivons plus à nous assumer, c'est le vrai problème du Mali. Nous faisons la politique de l'Autruche* ». ¹⁴

Il est clair que l'analyse des défis sécuritaires au Mali devra être envisagée dans le contexte global des défis de gouvernance et intégrer ce facteur comme une dimension centrale de la réforme du secteur de la sécurité.

Les Lois d'orientation et de programmation (défense et sécurité) : facteurs d'affaiblissement de la RSS à long terme ?

L'option prise par les autorités Maliennes d'accorder plus d'importance à la conception et à la mise en œuvre des Lois d'orientation et de programmation du secteur de la défense et de la sécurité soulève des interrogations.

Une Loi d'orientation et de programmation militaire (2015 – 2019) a été adoptée le 20 février 2015 par l'Assemblée nationale. A la suite du secteur de la défense, le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC) a entrepris un processus

similaire de production d'une Loi d'orientation et de programmation du secteur de la sécurité (intérieure). Sans compter que le processus de DDR est déjà enclenché avec la nomination du Président de la Commission nationale, de même que le processus d'intégration avec également la nomination du Président de cette Commission.¹⁵

Un tel contexte de priorisation des lois d'orientation et de programmation au détriment du processus global de la RSS, risque de reléguer celui-ci à un simple processus formel, sans réelle capacité de transformation du secteur de la défense et de la sécurité. En effet, il aurait été pertinent d'accorder une priorité à la mise en route de la RSS pour fournir un cadre fédérateur aux efforts de refondation « des forces républicaines, respectueuses de l'Etat de droit, dédiées à la sécurité et à la protection du citoyen malien et de ses biens ». Déroulées dans ce cadre, les lois d'orientation et de programmation auraient acquis toute leur légitimité en résultant de la mise en œuvre de la RSS.

Recommandations

L'importance de la réforme du secteur de la sécurité au Mali, à la suite de la crise de 2012 est indiscutable. La volonté politique qui a prévalu à sa mise en contexte dès 2014 semble avoir faibli, ouvrant du coup un contexte d'interrogation généralisé. Il importe à l'heure actuelle de donner un nouveau souffle à la réforme, à travers un véritable leadership, une meilleure visibilité, et en assurant l'inclusivité du processus.

Les recommandations ci-dessous sont donc formulées de façon spécifique à l'endroit du Premier ministre qui assure la présidence du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité, et de façon générale à l'endroit de l'ensemble des membres du CNRSS :

- Réaffirmer la volonté politique afin d'impulser une véritable dynamique à la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, la légitime ambition de la réforme et son caractère « transformateur » du système national de défense et de sécurité, devra être manifeste.

- Mobiliser un leadership politique suffisamment volontariste pour soutenir la mise en œuvre de la RSS au Mali. Il s'agira de surmonter les lenteurs liées à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation, qui affectent le processus de mise en œuvre de la RSS.
- Assurer l'opérationnalisation effective du cadre institutionnel de la RSS décrit dans le cadre du Décret N° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification du Décret N°2016-0401/P-RM du 09 Juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la réforme du secteur de la sécurité. Plus particulièrement, il s'agira de rendre fonctionnel le Commissariat à la réforme du secteur de la sécurité.
- Assurer la célérité du processus sur la base de priorisation des axes fondamentaux de la réforme, afin de doter le pays de capacité d'intervention face à la complexification des nouvelles formes de menaces. Il s'agit d'intégrer à la fois les impératifs conjoncturels et la rationalité temporelle dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme.
- Prémunir contre la forte tendance à la « bureaucratisation » de la RSS, en impliquant les acteurs à différentes échelles (locale, régionale et nationale). Cela devra également intégrer les régimes locaux de sécurité et les organisations de la société civile fortes de propositions et d'initiatives de « socialisation » sur la RSS.
- Clarifier les articulations entre les lois d'orientation et de programmation du secteur de la défense/ sécurité et le processus de la RSS. En effet, il conviendrait de rendre visible la cohérence de la démarche et son impact global sur la transformation du système sécuritaire malien.
- Capitaliser et intégrer l'abondance contribution des organisations de la société civile dans l'élaboration de la stratégie nationale de la RSS, à travers le principe de l'« appropriation » (ownership) défini selon le « Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) » de l'Union africaine.¹⁶



Notes

1. Lancée le 17 janvier 2012 par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNL), la troisième rébellion armée au Mali, a vite été complexifiée par l'émergence et l'implication de plusieurs groupes armés dont le Mouvement islamiste Ançar Eddine, le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), le groupe djihadiste Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), etc. Pendant la crise, les mouvements armés de revendication indépendantiste et les groupes terroristes ont très vite occupé les régions du nord au Mali (Tombouctou, Gao et Kidal), représentant les 2/3 du territoire national. La situation sécuritaire alors, au nord et dans plusieurs localités des autres régions, se caractérisait par différentes formes de menaces interconnectées, faisant de la bande sahélo-saharienne un espace de tensions permanentes. Cette situation pose donc l'ampleur de la question sécuritaire dans le processus de reconstruction post-crise au Mali.
2. Bryden, A., et Chappuis, F., 2015, « Comprendre les dynamiques de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest », in : Bryden, A., et Chappuis, F., (dir.) *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, London: Ubiquity Press.
3. Augustin Loada et Ornella Moderan, 2015, « Le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité », in Ornella Moderan (dir.), *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest* (Genève : DCAF, 2015), p.15.
4. Diallo Ibrahima, 2016, « Réforme du secteur de la sécurité (RSS) : Processus au Mali », Communication présentée à l'Atelier d'échanges sur la participation des femmes de Gao aux processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et du désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants (DDR), organisé par l'ONG ACORD, Bamako.
5. Les recommandations formulées par les « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali », sont entre autres: L'élaboration d'une politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile ; La mise en place d'un Programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix pour accompagner la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile ; La création d'une coalition nationale de la société civile pour soutenir le processus de gouvernance démocratique de la sécurité ; La mise en place de la police communale pour une gestion de proximité de la sécurité ; La conception et la mise en œuvre d'une stratégie de communication pour une gouvernance partagée de la sécurité.
6. Discours du Président de la République, Ibrahim Boubacar Keita, prononcé à l'occasion de la célébration de la Fête de l'Armée au Mali, le 20 janvier 2014.
7. Déclaration de Politique Générale, Présentée par le Premier ministre Modibo Keita, devant l'Assemblée nationale le 8 juin 2015.
8. On peut citer : la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA), l'Union Africaine (UA), la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Coopération Danoise (Programme Sahel), le National Democratic Institute (NDI), le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), etc.
9. Leboeuf Aline, 2014, *La réforme du secteur de la sécurité, entre bureaucraties et stratégies*, IFRI, Focus stratégique, n°51.
10. Cf. Bryden et Chappuis 2015 :10.
11. Cf. Bryden et Chappuis, 2015 : 6.
12. Malgré les avancées enregistrées depuis la signature de l'Accord, de nombreux défis existent et affectent la mise en œuvre de la RSS : la faible confiance entre les parties signataires de l'Accord ; la situation d'insécurité persistante liée à la montée des actes terroristes ; les problèmes de vision, d'interprétation et de la lecture commune de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale ; la réticence de certains combattants à déposer des armes pour être cantonnés, etc. Doumbia Seydou, et Dakouo Ambroise, 2016, *Etude du secteur de la sécurité au Mali : analyse et recueil des textes applicables à la réforme du secteur de la sécurité (RSS)*, ARGAMali, Bamako.
13. Moulaye Zeini, 2016, *Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective malienne*, Friedrich Ebert/ Mali, Bamako, p.17.
14. Acteur de la société civile malienne. Entretien, « Gouvernance, réforme du secteur de la sécurité et lutte contre les nouvelles formes de menaces au Mali ». 27/07/2016.
15. A l'issue du Conseil des Ministres, du mercredi 16 novembre 2016, Monsieur Zahabi Ould Sidi Mohamed a été nommé Président de la Commission Nationale Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR) au Mali. Le Conseil des Ministres, a aussi nommé le Général Gabriel Poudiougou, Président de la Commission d'Intégration.
16. La notion d'appropriation apparaît comme un aspect fondamental de la mise en œuvre de la RSS dans le document appelé « Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) » de l'Union africaine. Le document cadre d'orientation indique que « l'appropriation nationale de la RSS signifie que la RSS est conçue, mise au point, dirigée, gérée, coordonnée, et mise en œuvre par les acteurs nationaux qui en assurent le suivi et l'évaluation. Les autorités nationales doivent également faire une contribution substantielle en termes de ressources financières, humaines et autres, au processus de la RSS. Pour que la RSS soit vraiment nationale, les Etats membres doivent inclure autant de parties prenantes nationales que possible dans le processus ».



A propos de l'auteur :

Ambroise Dakouo: Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève en Suisse, et de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques de Paris (France), Ambroise Dakouo 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 de dialogue national et communautaire. Ambroise Dakouo est actuellement Coordinateur de l'Alliance Malienne pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA-Mali).

ARGA-Mali

Faladiè

Rue: 816/ Porte: 1350

BP:E 867

Bamako/ Mali

Tel fixe: +223 20206330

Mobile: +223 76017020

Email: arga.mali.gouvernance@gmail.com

<http://www.afrique-gouvernance.net>

<http://www.gouvernance-sahel.net>

ISSN 1987 – 1074