



# Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix

## LE PROCESSUS DE RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ AU MALI

**Niagalé Bagayoko**

Un rapport du projet Stabiliser le Mali  
FÉVRIER 2018

Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques  
Université du Québec à Montréal  
455, boul. René-Lévesque Est, Pavillon Hubert-Aquin  
4e étage, bureau A-4410  
Montréal (Québec) H2L 4Y2  
chaire.strat@uqam.ca | dandurand.uqam.ca

© Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques | UQAM  
Tous droits de reproduction, de traduction ou d'adaptation réservés

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN : 978-2-922844-80-1  
Février 2018

# Table des matières

|                                                                                                                                   |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Liste des abréviations                                                                                                            | vi   |
| Avant-propos                                                                                                                      | viii |
| Remerciements                                                                                                                     | ix   |
| Synthèse                                                                                                                          | 10   |
| Introduction                                                                                                                      | 16   |
| I. Une histoire institutionnelle marquée par le militarisme interne et les défaites externes                                      | 18   |
| I.A. Les forces armées coloniales: une empreinte toujours palpable?                                                               | 18   |
| I.A.1. L'organisation territoriale de la sécurité sous la colonisation                                                            | 18   |
| I.A.2. L'héritage des unités nomades de l'armée coloniale                                                                         | 20   |
| I.B. Les forces de défense maliennes après l'indépendance                                                                         | 22   |
| I.C. Les stigmates laissées par le régime militaire de Moussa Traoré                                                              | 24   |
| I.D. Les forces de défense à l'ère de l'avènement démocratique                                                                    | 26   |
| I.E. Evolution historique des forces de sécurité intérieures                                                                      | 26   |
| I.F. Les vagues d'intégration de rebelles au sein de l'armée dans le cadre des accords de paix relatifs aux rébellions touarègues | 27   |
| I.G. Les traces laissées par le coup d'Etat militaire du 22 mars 2012                                                             | 29   |
| II. Processus RSS malien et programmes de réforme sectoriels                                                                      | 30   |
| II.A Les premières tentatives de réforme (1997-2012)                                                                              | 30   |
| II.A.1. Le Code de conduite des Forces Armées et de Sécurité de 1997                                                              | 30   |
| II.A.2. Les « Journées de réflexion de la Police Nationale » (2001)                                                               | 31   |
| II.A.3. Les États Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali (2005)                                                            | 32   |
| II.A.4. Le Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité de 2007                                                   | 33   |

|                                                                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| II.A.5. Le document Cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile (2010)                              | 33        |
| II.A.6. Le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et la Paix au Mali (PGPSP) : un concept précurseur ?                    | 34        |
| <b>II.B. La dynamique engagée depuis la crise de 2012</b>                                                                           | <b>35</b> |
| II.B.1. Récapitulatif des textes, lois et règlements relatifs au secteur de sécurité                                                | 36        |
| II.B.2. Initiatives nationales engagées avant la signature de l'Accord d'Alger                                                      | 39        |
| II.B.3. Le rôle des structures nationales et internationales de coordination mises en place depuis la signature de l'Accord d'Alger | 40        |
| <b>II.C. Le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC)</b>                                                           | <b>45</b> |
| II.C.1. La conception de la réforme (2012-2015)                                                                                     | 47        |
| II.C.2. La LOPM                                                                                                                     | 48        |
| II.C.3. La Réforme de l'organisation territoriale et opérationnelle                                                                 | 49        |
| II.C.4. Soutien international                                                                                                       | 50        |
| II.C.5. Limites des réformes engagées                                                                                               | 52        |
| II.C.6. Les blocages imputables à la sociologie des forces                                                                          | 55        |
| II.C.7. Armée malienne et respect des Droits de l'Homme                                                                             | 57        |
| <b>II.D. Le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSIPC)</b>                                                         | <b>59</b> |
| II.D.1. Organisation des forces de sécurité maliennes et du MSPC                                                                    | 59        |
| II.D.2. Les programmes de réforme à destination de l'ensemble des forces de sécurité intérieure                                     | 60        |
| II.D.3. Les réformes sectorielles au sein du MSIPC                                                                                  | 63        |
| II.D.4. Bilan des réformes engagées                                                                                                 | 68        |
| <b>II.E. Vers une décentralisation de la gestion de la sécurité ?</b>                                                               | <b>69</b> |
| II.E.1. La nouvelle police « placée sous l'autorité des Collectivités Territoriales »                                               | 69        |
| II.E.2. Les comités locaux de sécurité                                                                                              | 70        |
| II.E.3. L'enjeu central de la gestion des frontières                                                                                | 71        |
| <b>II.F. RSS et lutte contre le terrorisme</b>                                                                                      | <b>73</b> |
| <b>II.G. Les services de renseignement</b>                                                                                          | <b>74</b> |
| <b>II.H. Une politique de communication insuffisante</b>                                                                            | <b>74</b> |

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>III. Le processus DDR</b>                                                                               | <b>74</b> |
| <b>III.A. Les causes des retards accumulés dans le lancement du processus DDR</b>                          | <b>75</b> |
| <b>III.B. Les débats relatifs au processus d'intégration au sein des FDS</b>                               | <b>77</b> |
| <b>III.C. Les positions des groupes armés</b>                                                              | <b>79</b> |
| III.C.1. La position de la CMA                                                                             | 79        |
| III.C.2. La position des groupes armés du Centre du Mali                                                   | 81        |
| <b>IV. Supervision institutionnelle du secteur de sécurité malien</b>                                      | <b>82</b> |
| <b>IV.A. Le Parlement</b>                                                                                  | <b>82</b> |
| <b>IV.B. La Commission nationale des Droits de l'Homme</b>                                                 | <b>83</b> |
| <b>IV.C. Le Médiateur de la République</b>                                                                 | <b>83</b> |
| <b>IV.D. Le Vérificateur général</b>                                                                       | <b>83</b> |
| <b>V. Contrôle public du secteur de sécurité par les organisations de la société civile malienne (OSC)</b> | <b>84</b> |
| <b>V.A. Recensement des programmes impliquant la société civile</b>                                        | <b>84</b> |
| <b>V.B. Soutien international</b>                                                                          | <b>85</b> |
| <b>Conclusion</b>                                                                                          | <b>86</b> |
| <b>Personnes rencontrées (enquête de terrain du 10 au 22 septembre 2017)</b>                               | <b>88</b> |
| <b>Bibliographie</b>                                                                                       | <b>89</b> |
| <b>À propos de l'auteur</b>                                                                                | <b>94</b> |
| <b>À propos du Centre FrancoPaix</b>                                                                       | <b>95</b> |

## Liste des abréviations

Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA)  
Amadou Toumani Touré (ATT)  
Appui à la coopération transfrontalière au Sahel (ACTS)  
Association des femmes juristes (DEME-SO)  
Association des policières du Mali (APM)  
Bureau du Vérificateur Général (BVG)  
Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF)  
Centre des relations civiles-militaires (CCMR)  
CMAT (Combat Mobile Advisory Team)  
Coalition du Peuple de l’Azawad (CPA),  
Comite de suivi de l’accord pour la paix et la réconciliation au mali (CSA)  
Comité militaire de suivi de la réforme des forces de défense et de sécurité (CMSRFDS)  
Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l’Etat (CNRDRE)  
Comités consultatifs locaux de sécurité (CCLS)  
Commission Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile (CDNSPC)  
Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (CNDDR)  
Commission Technique de Sécurité (CTS)  
Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères (CONASCIPAL-Mali)  
Coordination des Mouvements de l’Azawad (CMA)  
Danish Deming Group (DDG)  
Direction du Commissariat des armées (DCA)  
Désarmement, Démobilisation, Réinsertion (DDR)  
Directeur général de la Gendarmerie Nationale (DGGN)  
Direction Générale de la Sécurité d’Etat (DGSE)  
Etat-Major de l’Armée de Terre (EMAT)  
Etat-Major Général des Armées (EMGA)  
Ecole de Maintien de la Paix Alioune Blondin Beye (EMP)  
Engins Explosifs Improvisés (EEI)  
European Union’s Civilian Mission In Support Of The Malian Internal Security (EUCAP SAHEL MALI)  
European Union Training Mission (EUTM)  
Forces Armées du Mali (FAMA)  
FIDH (Fédération Internationale des ligues des Droits de l’Homme)  
Force Spéciale Anti-Terroriste (FORSAT)  
Forces de Défense et de Sécurité (FDS)  
Forum des Organisations de la Société Civile malienne (FOSC)  
Groupes d’Action Rapide – Surveillance et Intervention (GAR-SI)  
Garde Nationale du Mali (GNM)  
Groupe d’Autodéfense Touareg Imghad et Alliés (GATIA)

Groupe d'Intervention de la Police Nationale (GIPN)  
 Groupe Pluridisciplinaire de Réflexion sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (GPRSS)  
 Groupement Spécial de la Sécurité Présidentielle (GSSP)  
 Groupements Tactiques Interarmées (GTIA)  
 International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP)  
 Inspection Générale des Armées et Services (IGAS)  
 Institut Malien de Recherche et d'Action pour la Paix (IMRAP)  
 Instrument contribuant à la Sécurité et la Paix (ICSP)  
 Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH)  
 Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM)  
 Union Soudanaise – Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA)  
 L'Association Malienne de Défense des Droits de l'Homme (AMDDH)  
 Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN)  
 Loi d'Orientation et de Programmation Militaire (LOPM)  
 Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité Intérieure (LOPSI)  
 Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC)  
 Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC)  
 Ministre de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC)  
 Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA)  
 Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO)  
 Al Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI)  
 Mouvement pour la Défense de la Patrie (MDP)  
 Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA)  
 Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC)  
 National Democratic Institute (NDI)  
 Organisations de la Société Civile Malienne (OSC)  
 Programme d'Appui au Renforcement de la Sécurité (PARSEC)  
 Patrouilles d'Intervention Rapide Terrestre (PIRATE)  
 Peloton d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (PIGN)  
 Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et la Paix au Mali (PGPSP)  
 Plate-forme d'Echange et d'Action (PEA)  
 Programme d'Actions du Gouvernement (PAG)  
 Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile (PAOSC)  
 Plan de Sécurisation Intégré des Régions du Centre (PSIRC)  
 Réforme du Système de Sécurité (RSS)  
 Représentant Spécial du Secrétaire-Général des Nations-Unies (RSSG)  
 Ressources Humaines (RH)  
 Security Governance Initiative (SGI)  
 Système Informatisé de gestion des Ressources Humaines (SIRH)  
 Sous-Comité Défense et Sécurité (SCDS)  
 Union Européenne (UE)  
 West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)

# Avant-propos

Le présent rapport est une analyse exhaustive du processus de réformes du secteur de la sécurité au Mali, ancrée dans une perspective historique des relations entre les militaires et le pouvoir politique civil. Dans ce rapport essentiel, Dre Bakayoko insiste sur l'importance de comprendre l'héritage historique de l'intrusion des militaires dans la sphère politique et la gestion de l'État depuis la période coloniale.

Dans les prochains mois, le Centre FrancoPaix publiera des rapports et des analyses complémentaires qui couvriront différents aspects et différentes dimensions de la situation au Mali. Un rapport final sera publié au printemps 2018. Les pages suivantes font donc partie intégrante d'un effort de recherche collectif.

En effet, en septembre 2016, le Centre FrancoPaix a mis en œuvre un projet de recherche d'envergure sur le conflit malien et ses engagements internationaux. Intitulé « Stabiliser le Mali : les défis de la résolution des conflits », le projet vise à produire une analyse scientifique rigoureuse des dynamiques du conflit malien. Misant sur des analyses multidisciplinaires et multidimensionnelles de la situation et des possibilités d'action, au moyen d'une panoplie de méthodes qualitatives et quantitatives et en s'adjoignant l'aide d'une équipe de huit chercheurs experts, l'initiative vise à établir les liens et les relations entre les variables multiples, notamment les corrélations entre les dynamiques du conflit et celles de l'intervention internationale. En l'occurrence, le projet Mali contribuera à développer une compréhension détaillée et enrichie du conflit et des ouvertures pour établir la paix.

Nul ne peut douter de la complexité de la situation au Mali. Les difficultés inhérentes au processus de paix sont évidentes. Les limites de la médiation et des interventions internationales sont considérables, et certains diront, contre-productives. Nous ne prétendons pas connaître ou avoir découvert la solution au conflit malien, mais nous sommes convaincus que notre approche et notre équipe sauront cerner et analyser les liens cruciaux entre les diverses dimensions du conflit, ce qui permettra incidemment de jeter un nouvel éclairage sur celui-ci.

Bonne lecture.

Bruno Charbonneau

Professeur agrégé de science politique

Université Laurentienne

Directeur du Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix

Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montréal



## Remerciements

L'auteure tient à remercier chaleureusement toutes les personnes qui se sont aimablement rendues disponibles pour lui accorder des entretiens lors de son séjour de recherche au Mali. Ses remerciements vont également à toute l'équipe de la Chaire Raoul Dandurand, notamment au Centre Francopaix et au Professeur Bruno Charbonneau ainsi qu'au gouvernement du Canada pour avoir rendu ces recherches possibles.



# Synthèse

Le processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS), engagé à la suite de la crise de 2012 par les autorités maliennes, résolument encouragées en ce sens par les partenaires internationaux, n'a pas été initié ex nihilo. En réalité, depuis la fin des années 1990, un nombre important d'initiatives émanant d'acteurs nationaux – aussi bien gouvernementaux que non-étatiques – ont été adoptées en vue d'améliorer le fonctionnement du système de sécurité malien, profondément marqué depuis la période coloniale par l'intrusion des militaires dans la sphère politique et la gestion de l'Etat. La pertinence de certaines de ces initiatives, à l'instar du Programme pour la Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP) mérite un surcroît d'attention dans le contexte sécuritaire actuel. La prise en compte et la mention régulière des programmes nationaux engagés avant l'arrivée d'une assistance internationale massive sont importantes afin que s'affirme et s'impose non pas une simple « appropriation » du processus RSS mais plutôt une « impulsion » réelle de celui-ci émanant des acteurs du système de sécurité malien.

Bien que les défis demeurent immenses à l'automne 2017, il convient de souligner un certain nombre d'avancées. Tout d'abord, la majeure partie de l'architecture institutionnelle directement dévolue à la gestion du processus RSS (Conseil national RSS/CNRSS, Commissariat à la RSS, Commission nationale DDR/CNDDR, Commission d'Intégration) a été mise en place. Plus largement, en termes d'engagements pris, l'Etat malien a accompli une grande partie de ce qui était attendu de sa part, notamment en matière de nomination de ses représentants au sein de ces nouvelles instances, d'harmonisation et de modernisation des textes ou d'adoption de mesures législatives et réglementaires. L'investissement du gouvernement malien dans le processus RSS est également non négligeable d'un point de vue financier. Cependant, l'engagement de la partie gouvernementale se révèle plus ambigu, voire incertain, du point de vue de la volonté politique sous-tendant réellement les initiatives ci-dessous.

La composition pléthorique du CNRSS ainsi que le rattachement de cette structure à la Primature et non pas à la Présidence risquent de créer des problèmes opérationnels. Se pose également la question de la difficulté de concilier inclusivité et expertise technique des membres nommés au sein des différentes instances, notamment par les mouvements armés, eux-mêmes traversés de dissensions. Les désaccords entre les groupes armés de la Plateforme et de la CMA ont en effet contribué à différer le lancement du processus, les deux coalitions signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015 ayant tardé à désigner leurs représentants au sein de l'architecture institutionnelle RSS. Les affrontements intervenus entre ces mouvements ont bien entendu pesé sur le processus RSS et sont susceptibles de demeurer un facteur de blocage si l'Entente trouvée entre ces protagonistes le 20 septembre 2017 venait à faire long feu.

Au sein de la sphère exécutive, le leadership en matière de RSS apparaît largement exercé par le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC). La coopération interministérielle semble néanmoins connaître quelques améliorations : il paraît ainsi exister une meilleure compréhension mutuelle entre les différents Ministères, alors qu'un certain nombre de rivalités avaient initialement tendu à retarder le processus en raison de l'absence de coordination entre le Ministère de la Sécurité et le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC). Des rivalités corporatistes subsistent cependant au sein même des Ministères, particulièrement entre les différents services, tous préoccupés de ne pas être lésés par les affectations budgétaires décidées dans le cadre des lois de programmations en matière de défense et de sécurité.

Il apparaît fondamental de ne pas concevoir le processus malien de RSS d'un point de vue uniquement et

purement capacitaire. Les progrès du processus RSS doivent en effet être mesurés à l'aune de trois paramètres indissociables : l'amélioration de l'opérationnalité des Forces de Défense et de Sécurité (FDS), l'amélioration de la gouvernance du système de sécurité dans son ensemble ; l'amélioration de la promotion de la sécurité humaine et du respect des Droits de l'Homme par les forces de défense et de sécurité.

Pourtant, la compréhension même du concept de RSS semble problématique : même au plus haut niveau, y compris parmi les partenaires internationaux, la philosophie qui sous-tend la démarche RSS n'est pas forcément bien comprise. Certains estiment que les efforts actuels relèvent en réalité de la restructuration plutôt que de la réforme proprement dite du système de sécurité, dans la mesure où un nombre particulièrement élevé d'initiatives est adopté en dehors de l'architecture institutionnelle RSS. A titre d'exemple, les efforts mis en œuvre afin de doter le Mali de capacités anti-terroristes ainsi que de moyens en matière de sécurisation des frontières semblent être développés en dehors du processus RSS. Pourtant, même si le processus de réforme ne saurait y être réduit, il est important de ne pas considérer que les efforts déployés de manière sectorielle - à l'instar de la LOPM (Loi d'Orientation et de Programmation Militaire) et de la LOPSI ((Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure) - sont concurrents de l'approche holistique préconisée par l'approche RSS. Il convient en revanche de reconnaître que l'approche essentiellement sectorielle prive le processus RSS d'une vision de long terme : il n'a ainsi toujours pas été procédé à une évaluation globale (assessment) de l'état du système de sécurité malien, ce qui rend difficile une approche véritablement stratégique de la réforme et plus largement une réflexion – pourtant indispensable - quant à la vocation et aux missions mêmes de ce système de sécurité, dans un contexte sécuritaire fondamentalement différent de celui dans lequel il a été conçu à l'époque post-coloniale. Il existe également des divergences profondes entre les conceptions des acteurs maliens et celles des partenaires internationaux, notamment en ce qui concerne la relation mutuelle entre défense et sécurité : une certaine méfiance demeure en particulier chez certains militaires maliens vis-à-vis de la RSS, le mot « sécurité » renvoyant à leurs yeux à une approche prioritairement policière de la réforme. Ces différentes conceptions posent en réalité la question fondamentale de la mutation, voire de l'inversion des missions des militaires dans le contexte sécuritaire contemporain. Ce débat suggère que désormais, la distinction entre missions des militaires et missions de forces de sécurité intérieures réside peut-être dans un autre critère que celui de la distinction interne/externe : celui de la judiciarisation nécessaire au succès de l'accomplissement d'un certain nombre de missions, notamment le démantèlement des réseaux criminels ou terroristes. Ce critère commande sans doute de réfléchir à une nouvelle répartition des compétences ou des complémentarités entre les forces appelées à détruire les adversaires combattus et celles appelées à les poursuivre pénalement.

Il convient par ailleurs de ne pas oublier que le processus RSS au Mali ne se déroule pas dans un contexte de post-conflit, comme cela avait initialement été espéré au moment de la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, mais dans un contexte de crise, voire de guerre. L'armée malienne essuie de lourdes pertes, dans un environnement politique et stratégique extrêmement tendu, tandis que les forces de sécurité intérieures semblent démunies pour faire face à une insécurité et à une criminalité de plus en plus violentes.

Le cas du Mali pose aussi la question fondamentale du lien à établir entre accords de paix et processus RSS, qui peut se révéler problématique si on le considère de façon trop intégrale : ainsi s'il convient de saluer l'inscription dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de la nécessité de mener une réforme profonde du système de sécurité malien, il est cependant fondamental de ne pas réduire le processus RSS à la mise en œuvre des seules dispositions contenues dans cet Accord de paix (telles par exemple la mise en place d'une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales prévue à l'article 27 ou la mise en place des Comités locaux de sécurité). En effet, les impératifs de la RSS au Mali vont bien au-delà des seules problématiques mises en relief dans l'Accord car la déshérence et les maux qui gangrènent le système de sécurité malien sont

bien antérieurs à la crise qui s'est soldée en 2012 par le coup d'Etat perpétré par des sous-officiers ainsi que par le déferlement des groupes armés venus du Nord et en sont d'ailleurs pour partie à l'origine.

Le succès de la RSS au Mali dépendra en effet en grande partie de la conduite du processus DDR. Or un certain nombre d'obstacles semblent se dresser dans ce domaine. Les différents acteurs parties prenantes au processus DDR (le Gouvernement et les différents départements ministériels, les FDS, la Plateforme, la CMA) ont des lectures très divergentes quant à la mise en application d'un certain nombre de points contenus dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali. En outre, la situation sécuritaire de plus en plus détériorée dans le Centre et l'Est du pays va contraindre à envisager le processus DDR au-delà des seules dispositions prévues par l'Accord de paix en la matière. Outre les doutes émis quant à la pertinence des modalités envisagées pour permettre la réinsertion des ex-combattants dans le tissu économique privé, la question de l'intégration de certains d'entre eux dans les FDS et l'administration est un enjeu particulièrement sensible. La définition des critères d'intégration retenus fait l'objet de profonds désaccords. En outre, l'intégration de nouveaux effectifs n'a pas été prévue budgétairement par les lois de programmation en matière de défense et de sécurité et il appartiendra donc à l'État malien et aux partenaires techniques et financiers de prendre ce volet en charge puisque la mise en œuvre de l'Accord comporte par ailleurs son budget propre.

Le niveau de l'aide apportée par la communauté internationale au processus RSS est incontestablement massif. Un effort majeur est ainsi consenti par les partenaires internationaux pour concourir à la réforme du système de sécurité malien. Initialement, immédiatement après l'Opération Serval, les soutiens internationaux se sont massivement orientés vers la mise sur pied de capacités opérationnelles crédibles pour les FDS, se traduisant principalement par des programmes de formation, d'entraînement et d'équipement. Il y a encore peu de soutien international apporté directement aux organes chargés de coordonner le processus RSS, les partenaires techniques et financiers se concentrant principalement sur l'assistance fournie aux ministères sectoriels. Cependant, désormais, bien que l'ampleur des budgets ne soit évidemment pas comparable, la plupart des acteurs internationaux investis parallèlement dans les questions de gouvernance, aussi bien interne (réforme du cadre légal via l'harmonisation, la modernisation, la compilation ou la diffusion des textes, gestion des ressources humaines et des finances, renforcement des mécanismes d'inspection, restauration des chaînes de commandement hiérarchiques, questions touchant à la condition militaire ou policière) qu'externe (via le renforcement des capacités d'acteurs tels le Parlement, le Bureau du Vérificateur général ou encore des organisations de la société civile) s'inscrivent dans une perspective de moyen ou long terme. Ainsi, les soutiens actuellement apportés au système de sécurité malien embrassent-ils à la fois l'ensemble des secteurs (défense, sécurité intérieure dans ses diverses composantes, gestion des frontières, etc...) tout en se situant à la fois au niveau politique (prise en compte des dispositions de l'Accord de paix notamment), ministériel (adoptions en cours ou effective des Lois d'orientation et de programmation ainsi que de plans d'action par les différents départements), opératif (formation, logistique, équipement), tactique (formations de base pour les FDS pour renforcer l'efficacité sur le terrain) et territorial (via la prise en compte croissante de la question centrale de la décentralisation de la sécurité, aussi bien au niveau des collectivités territoriales que dans les zones frontalières). L'un des rares domaines encore insuffisamment exploités est celui de la politique de communication (aussi bien interne qu'externe) pourtant indispensable à la promotion du processus RSS.

Cependant, les difficultés de coordination entre les différents partenaires – classiques dans ce type de contexte – demeurent prégnantes. Il s'avère que les conceptions de la coordination sont parfois antinomiques, la MINUSMA notamment peinant à faire valoir la perception de son rôle en la matière. D'un point de vue interagences, la logique d'un travail en silo subsiste et les rivalités entre les différents acteurs internationaux demeurent perceptibles, ce qui explique certaines duplications, notamment dans l'offre de formation. En raison du nombre pléthorique d'initiatives soutenues par les bailleurs internationaux, il est très difficile de disposer

d'une vision d'ensemble exhaustive, même si des cartographies (mappings) sont régulièrement réalisées. La difficulté à éviter les redondances, voire les concurrences entre les différents programmes s'explique en partie par le fait que chaque partenaire n'informe les autres de ses projets qu'une fois que ceux-ci ont été validés en interne - afin de répondre aux objectifs et au mandat propres à chaque agence - alors que c'est au stade de la planification qu'il faudrait coordonner les programmes. Doit aussi être posée la question de la capacité effective d'absorption de tous ces appuis internationaux par la partie malienne : il apparaît ainsi fondamental de rester en cohérence avec les capacités humaines et financières du pays ainsi qu'avec le rythme national de mise en œuvre des réformes. Il est également possible de s'interroger sur l'économie de rente qui se constitue actuellement autour des budgets internationaux consacrés à la RSS. La question de l'impact de cette aide massive est bien entendu l'enjeu majeur : il convient notamment de s'interroger sur la pertinence de certains indicateurs (benchmark ; milestones ; logframe, Monitoring and Evaluation, ...) pour la prise en compte de certains des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des programmes. Cette question renvoie plus largement à la méthodologie utilisée pour saisir les progrès et évolutions au sein d'un appareil de sécurité dont le fonctionnement repose sur une pluralité de réseaux et de pratiques, aussi bien formelles qu'informelles, plus largement caractéristiques du système de gouvernance et de régulation prévalant au Mali.

En effet, l'investissement de plus en plus important de partenaires dans les questions relatives à la gouvernance du système de sécurité malien, se heurte au fonctionnement largement informalisé qui caractérise les forces armées maliennes, perceptible notamment au travers :

- de l'influence des solidarités familiales, communautaristes et sociales, sur lesquelles semblent buter les efforts pour introduire une gestion rationalisée – et informatisée – des ressources humaines (dans les processus de recrutement, d'avancement et de promotion notamment) ;
- du contournement des chaînes hiérarchiques, en partie cassées lors de la prise de pouvoir conduite par le capitaine Sanogo mais également contournées en raison de la prévalence de solidarités internes, que celles-ci soient d'ordre corporatiste (bérets rouges contre bérets verts, bien que ce clivage ait tendance à s'atténuer), éducatives (influence des écoles et cursus de formation), ou liées à des affiliations de nature politique, auxquelles se heurtent notamment les services d'Inspection ;
- des difficultés pour exercer un contrôle des dépenses, étroitement liées à l'opacité qui a jusqu'ici gouverné la question des effectifs réels des FDS tout comme l'attribution des avantages sociaux associés à la condition militaire ou policière ;
- de la question essentielle posée par la nature du contrôle démocratique exercé sur les forces de défense et de sécurité ainsi que sur les organes sous la tutelle desquels elles interviennent : l'existence institutionnelle de ces organes de contrôle ne préjuge en rien de la réalité de leurs capacités à exercer un contrôle effectif. Une question trop rarement posée est ainsi celle de l'indépendance réelle ou des leviers d'action vis-à-vis de la sphère exécutive dont disposent en réalité ces organes de contrôle, qu'il s'agisse du Parlement ou bien des institutions de l'Etat de droit tels la Commission des Droits de l'Homme, le Médiateur de la République, le Vérificateur général, ...

Afin de mieux pouvoir répondre à ces défis, il est fondamental de s'appuyer sur une sociologie fine des forces de défense et de sécurité. L'insuffisance, voire l'absence de prise en compte de ces aspects pourtant cruciaux révèle l'une des faiblesses majeures du concept de RSS, qui s'est en partie construit sinon en s'opposant, du moins en divergeant par rapport à l'approche fondée sur les dites « relations civilo-militaires ». Si une telle approche a effectivement péché par une insuffisante prise en considération du caractère global des réformes

à mener ainsi que de l'importance des questions de gouvernance, elle s'est néanmoins attachée à envisager de manière très précise l'économie politique et les relations de pouvoir (micro-politics) au sein des forces armées, sur lesquelles il est aujourd'hui indispensable de se pencher à nouveau.

Enfin, il apparaît que c'est le troisième pilier du processus RSS - relatif au respect des Droits de l'Homme par les FDS - qui fait encore l'objet d'un investissement insuffisant, en dépit de l'existence de quelques programmes de renforcement des capacités de supervision de la Commission nationale des Droits de l'Homme et du Médiateur de la République. En effet, c'est en grande partie à l'aune d'un tel critère que seront jugés la pertinence et l'impact du processus RSS engagé. L'éthique et le comportement des FDS maliennes, influencés par l'héritage d'une culture militariste et brutale, y compris en matière de maintien de l'ordre, issue des périodes coloniale et post-coloniale, doivent faire l'objet d'une attention particulière, notamment grâce à la révision des programmes de formation en la matière qui doivent être étendus au-delà des enseignements dispensés en matière de droit international humanitaire et de droit des conflits armés.

En conclusion, on peut observer qu'il existe actuellement au Mali deux rythmes de réforme non-contradictaires en matière de RSS : d'une part, le rythme opérationnel relativement rapide ; d'autre part, le rythme de temps long, souvent d'ordre politique et sociétal. La difficulté réside sans doute aujourd'hui dans l'absence d'acceptation de ce temps long dans lequel s'inscrit tout processus RSS et de l'attente, sinon de l'exigence, de l'obtention de résultats rapides, voire immédiats.



# LE PROCESSUS DE RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ AU MALI

## Introduction

Au Mali, le processus de Réforme du Système de Sécurité (RSS) proprement dit a été initié en 2013 par les autorités nationales, résolument encouragées dans cette voie par la communauté internationale, puis a connu une nouvelle impulsion à la faveur de la signature en mai et juin 2015 de l'« Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d'Alger »<sup>1</sup>.

Il est cependant important de ne pas considérer que la mise en œuvre d'un tel processus a été engagée *ex nihilo*. En réalité, les efforts de réforme de l'appareil de sécurité malien ne sont pas apparus à l'issue de la crise de 2012 mais depuis le début des années 2000 : un nombre important d'initiatives émanant d'acteurs nationaux – aussi bien gouvernementaux que non-étatiques – a ainsi été adopté en vue d'améliorer à la fois l'opérationnalité et la gouvernance du système de sécurité malien.

De la même façon, même s'il convient de se réjouir et de saluer l'inscription claire des impératifs de la RSS dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali de 2015, il est tout aussi essentiel de prendre en considération le fait que les besoins de réforme ne sauraient être réduits aux dispositions contenues dans cet Accord et ses annexes. La vocation de cette étude est donc en partie d'appréhender le volet RSS du processus de stabilisation du Mali relativement aux dynamiques sécuritaires du pays<sup>2</sup> mais aussi de considérer que l'une des dimensions structurelles de la crise malienne est précisément imputable aux faiblesses, limites et lacunes du système de sécurité, devenues criantes lorsqu'elle a éclaté en 2012, et qu'il est en conséquence nécessaire de traiter en profondeur leurs symptômes, en allant bien au-delà de la seule restauration des capacités opérationnelles des forces de défense et de sécurité (FDS) ou de la prise en compte des points très détaillés mais portant sur des objectifs limités, contenus dans l'Accord de paix.

Une telle approche nécessite en particulier de prendre en compte deux aspects, trop souvent ignorés car relevant tous deux de la dimension immatérielle du système de sécurité mais qui influencent pourtant les performances technico-opérationnelles aussi bien que les pratiques, les comportements mais aussi la gouvernance des différentes composantes des FDS maliennes (armée, garde nationale, gendarmerie, police, services de renseignement, ...) :

- d'une part, les trajectoires historiques qui incitent à considérer les réformes mises en œuvre dans une perspective de temps long ;
- d'autre part, les facteurs sociologiques qui poussent notamment à interroger les articulations existant entre les logiques professionnelles gouvernant les FDS et les logiques sociales dans lesquelles elles sont enchâssées.

En effet, on ne peut considérer les FDS maliennes comme des acteurs monolithiques et cohérents et la prise en considération de ces deux dimensions permet de mieux identifier certains des obstacles que rencontre le processus RSS dans ses efforts pour réformer des forces qui se sont construites par ajout de couches successives, notamment à la faveur des soubresauts des différentes crises ou de pratiques gouvernées par des logiques informelles.

Enfin, tout en recensant de manière exhaustive les initiatives nationales ou internationales visant à réformer le système de sécurité malien, ce rapport s'efforce d'identifier les fragilités de l'appareil sécuritaire malien à l'aune des trois défis suivants :

- Le premier défi est d'ordre opérationnel et commande la restructuration des forces pour les rendre capables de faire face à des menaces à la fois asymétriques et multiformes. En effet, la particularité du processus de réforme du système de sécurité malien est qu'il n'est pas mis en œuvre dans une situation de sortie de conflit - comme on avait pu l'espérer au moment de la signature de l'Accord de paix en 2015, mais dans une situation de gestion d'une insécurité endémique qui s'est étendue au-delà des régions du Nord pour gagner le Centre du pays ainsi que les frontières du sud-est.

---

<sup>1</sup> Le nom officiel de cet Accord est « Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d'Alger ». Dans ce rapport, nous le désignons indifféremment par les vocables « Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali » ou « Accord de paix ».

<sup>2</sup> Ibrahima Diallo (Commissaire à la Réforme du Secteur de la Sécurité au Mali (C/RSS) Conseil National de la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS), « Avant-propos », in Seydou Doumbia et Ambroise Dakouo, *Etude du secteur de la sécurité au Mali : Analyse et recueil des textes applicables à la réforme du secteur de la sécurité (RSS)*, Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique ARGAMali, Mali, 2016, p. 9.



- Le deuxième type de défi est relatif à la gouvernance du secteur de la sécurité. Bien que le cadre institutionnel indispensable à l'instauration d'une gouvernance démocratique du système malien de sécurité existe formellement - missions et prérogatives des services de sécurité déterminées par la loi fondamentale ; services de sécurité créés conformément à la législation et à la réglementation en vigueur au Mali (lois, décrets, arrêtés ministériels, décisions administratives, etc... ; obéissance au pouvoir civil démocratiquement élu ; planification du budget alloué à la défense et à la sécurité dans le cadre du budget national et soumission de celui-ci à l'approbation du Conseil des ministres et de l'Assemblée Nationale ; inscription dans le cadre de mécanismes légaux du fonctionnement et de la gestion des FDS – dans les faits, « *l'existence de tous ces mécanismes institutionnels de contrôle n'a pas empêché les dysfonctionnements, les dérapages, les déficits et défaillances constatés en 2012* »<sup>3</sup> dont un certain nombre perdurent aujourd'hui encore.
- Enfin, la troisième catégorie de défi est relative à la sécurité humaine ; au premier rang figure le respect des droits fondamentaux et de la dignité des populations que les forces de défense et de sécurité ont pour mission de protéger au même titre que l'Etat. Ainsi, le système de sécurité malien est-il aujourd'hui appelé à se doter des moyens de résoudre l'équation suivante : comment promouvoir la sécurité humaine tout en garantissant la sécurité des institutions étatiques ?

Afin d'aborder l'ensemble des problématiques ci-dessus mentionnées, cette étude, fondée à la fois sur une étude documentaire et sur une recherche de terrain réalisée à Bamako en septembre 2017 et ayant notamment permis la réalisation de plus d'une trentaine d'entretiens auprès d'acteurs nationaux et internationaux impliqués dans le processus RSS (voir liste en annexe), s'attache tout d'abord à identifier les trajectoires historiques dans lesquelles s'inscrit le parcours des forces de défense et de sécurité du Mali entre la période coloniale et le début des années 2000 (Partie I), puis à identifier les initiatives sectorielles prises par les acteurs nationaux (étatiques comme non-étatiques) durant la période 1996-2012 puis celles ayant été mises en œuvre depuis l'éclatement de la crise en 2012 aussi bien qu'après la signature de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali ((Partie II). Sont ensuite examinées (Partie III) les dispositions plus strictement relatives à la mise en œuvre du processus de Désarmement, Démobilisation, Réinsertion (DDR) ainsi que les positions qu'elles suscitent chez les groupes armés signataires ou non de l'Accord de paix. La Partie IV du rapport porte sur la supervision institutionnelle du secteur de sécurité tandis que la Partie V s'intéresse au contrôle public exercé sur celui-ci par les organisations de la société civile.

---

<sup>3</sup> Moulaye Zeïni, *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi pour le développement durable*, Bamako, Friedrich Ebert, décembre 2005.

## I. Une histoire institutionnelle marquée par le militarisme interne et les défaites externes

À l'heure où les FDS maliennes sont en pleine restructuration, il apparaît fondamental d'inscrire les efforts de réforme entrepris à la fois par les acteurs nationaux et internationaux dans une perspective historique<sup>4</sup> qui permet notamment de mettre en évidence dans l'évolution des institutions maliennes l'importance du militarisme<sup>5</sup>, dont l'héritage encore prégnant explique un certain nombre des vulnérabilités de l'appareil de sécurité actuel.

### I.A. Les forces armées coloniales: une empreinte toujours palpable?

L'armée malienne est le produit d'un legs, celui des forces armées coloniales, et a été construite<sup>6</sup> sur la base du transfert de modèle institutionnel de l'ancienne métropole.

#### I.A.1. L'organisation territoriale de la sécurité sous la colonisation

Selon l'universitaire Kalilou Sidibe<sup>7</sup>, le système de sécurité du Mali aujourd'hui n'est autre que le prolongement du système de l'administration coloniale. Un schéma, qui représente l'organisation territoriale des principaux acteurs et institutions actuellement voués à assurer la sécurité du Mali, permet de comprendre combien cet héritage pèse encore de nos jours.

---

<sup>4</sup> Voir notamment : Philippe Sébastien, « De l'utilité des Archives privées : Vers un historique de la création de l'armée malienne », *Ultramarines*, n°28, l'AMAROM : <http://histoires-ultramarines.fr/wp-content/uploads/2016/11/S%C3%A9bastien-Philippe-De-l%E2%80%99utilit%C3%A9-des-archives-priv%C3%A9es-vers-un-historique-de-la-cr%C3%A9ation-de-l%E2%80%99arm%C3%A9e-malienne.pdf>. Voir aussi : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>

<sup>5</sup> <http://www.ssrresourcecentre.org/2013/01/09/mali-the-importance-of-ssr-in-bamako/>

<sup>6</sup> Thiriot Céline, « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1 (Vol. 15), p. 15-34. DOI : 10.3917/ripc.151.0015. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2008-1-page-15.htm>

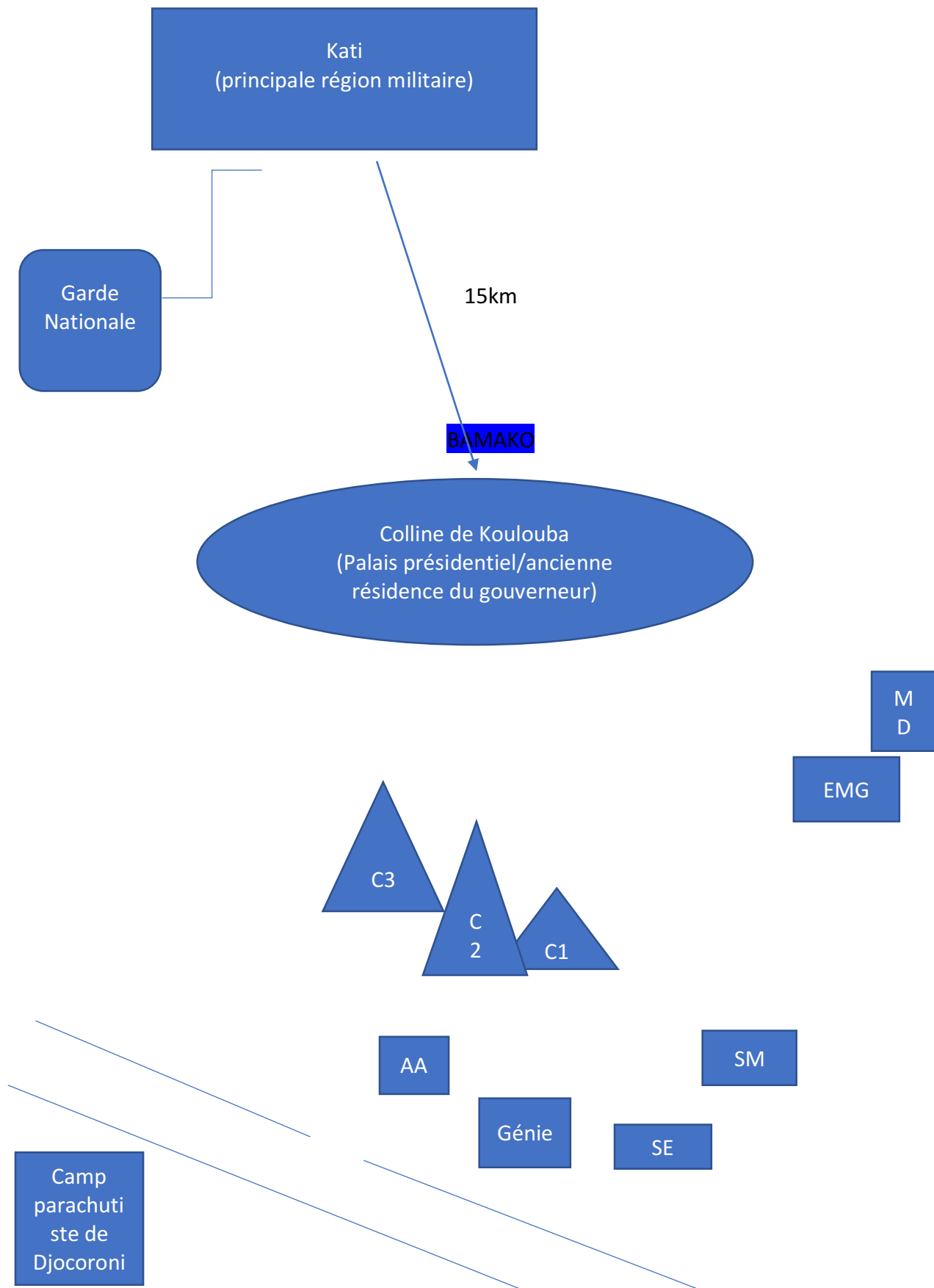
<sup>7</sup> Entretien, Bamako, 19 septembre 2017.

**Légende :**

AA = Armée de l'Air ; MD = Ministère de la Défense ; EMG = Etat-Major Gendarmerie

C1 = Camp n°1 ; C2 = Camp n°2 ; C3 = Camp n°3

SE = Sécurité d'Etat ; SM = Sécurité Militaire.



Le schéma de Kalilou Sidibe démontre que dans la représentation coloniale, la sécurité est centrée sur le Palais du Gouverneur<sup>8</sup>, protégé au plus près par un système militarisé dont les principales unités étaient toutes situées au coeur même de la ville de Bamako, à l'exception de la garnison militaire de Kati et de la Garde Nationale, situées respectivement à 15 et 10 kilomètres de la capitale afin d'assurer un premier système de défense en cas d'attaque. A l'indépendance, les autorités post-coloniales ont perpétué et amplifié ce système qui perdure aujourd'hui encore. C'est ainsi qu'actuellement, toutes les garnisons ainsi que les principaux centres de décision en matière de défense sont toujours situés au centre de Bamako, au pied du palais situé sur la colline de Koulouba que les Présidents successifs ont élu comme siège des institutions républicaines : le camp parachutiste dans le quartier de Djocoroni ; le site où sont concentrés l'Armée de l'Air, le Génie militaire, la Sécurité militaire et la Sécurité d'Etat, situé à quelques encablures du Commissariat des armées ; le Ministère de la Défense et l'Etat-Major de la gendarmerie nationale sur l'avenue de la Liberté, à quelques dizaines de mètres des camps numéros 1, 2, 3, tandis que la principale région militaire toujours aujourd'hui celle de Kati, et l'Etat-Major de la Garde Nationale se trouvent toujours à proximité. La répartition territoriale des forces de défense héritée de la colonisation est donc demeurée inchangée depuis que le Palais du Gouverneur est devenu le siège de la Présidence de la République.

Pour le Professeur Sidibé, « *Il faut casser ce schéma sécuritaire centré sur la personne du Président et en concevoir un autre centré sur la population* » : selon son raisonnement, il n'y a plus aujourd'hui de raison objective pour que l'Armée de l'Air, le Génie militaire, les commandos parachutistes demeurent tous centralisés à Bamako. Une telle configuration ne correspond pas à ce qu'attendent les populations ni à une conception faisant de celles-ci l'objet premier de la sécurité. On se trouve d'un point de vue territorial, face à une conception verticale et centralisée de la sécurité alors que ce qui serait attendu dans une perspective centrée sur la sécurité humaine serait une conception décentralisée et horizontale de la sécurité. Par ailleurs, même si la conception de la sécurité humaine n'était pas celle que souhaite privilégier et promouvoir l'Etat malien (en dépit des nombreux discours proclamant en effet que l'objet premier de la politique de défense est la sécurité de la population), il s'avère que le schéma actuel s'est révélé parfaitement inefficace et inadapté si l'on se place dans une perspective réaliste de la sécurité : en 2012, le coup d'Etat perpétré par le Colonel Sanogo est venu de Kati et aucune protection de défense en province n'a permis d'arrêter la progression des groupes armés.

### 1.A.2. L'héritage des unités nomades de l'armée coloniale

Lors de la conquête du Sahara au début du XX<sup>e</sup> siècle, les troupes coloniales françaises ont adopté une organisation spécifique, inspirée des compagnies sahariennes du Sud algérien. Comme le démontrent les travaux de Camille Evrard<sup>9</sup> retraçant l'histoire sociale des unités militaires sahariennes afin d'analyser leur devenir dans les armées nationales, dans les territoires qui devinrent à l'Indépendance la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Tchad, furent créées des unités méharistes (de *méhari*, le dromadaire) qui employaient des soldats réguliers, dits tirailleurs, et des « supplétifs » sahariens dits « appointés », recrutés parmi les communautés maures, touaregs, toubous, ou arabes, et appelés « goumiers » par l'armée coloniale.

La création de ces unités peut être interprétée comme le symptôme de « *la vision dichotomique et simplificatrice des autorités coloniales, qui perçoivent le monde ouest-africain en deux grands pôles : sédentaire et nomade. La différence entre tirailleurs et goumiers se situe dans leur statut, puisque les uns sont des conscrits de l'armée coloniale, tandis que les autres sont des volontaires contractuels, et payés sur le budget civil de la colonie. Cela implique que les premiers peuvent être amenés à servir à n'importe quel endroit de l'empire colonial, ainsi qu'en Europe pendant les conflits mondiaux ; les seconds, au contraire, sont utilisés comme « spécialistes » du terrain saharien,*

---

<sup>8</sup> Un tel schéma se retrouve dans la plupart des pays francophones car le système colonial de sécurité était voué à protéger le gouverneur.

<sup>9</sup> Evrard Camille, Les unités nomades des forces armées et de sécurité des Etats-Sahélo-sahariens : un outil de régulation des conflits et d'inclusion nationale ?, Communication présentée lors du Colloque FrancoPaix « *Quel avenir pour la résolution des conflits en Afrique de l'Ouest ?* », organisé par la Chaire Raoul Dandurand de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et le West Africa Peace and Security Network (WAPSN), Montréal, 4-5 mai 2017.

et servent donc « à domicile » – du moins dans les limites assignées à leurs déplacements par l'État colonial<sup>10</sup>. Ce « double recrutement » s'est perpétué pendant toute la période coloniale<sup>11</sup>.

Aussi bien au Niger, où la composante nomade de la population est minoritaire, qu'en Mauritanie, où elle est dominante, la majeure partie des anciens goudiers coloniaux qui sont restés en service après l'Indépendance ont intégré les corps nationaux de gardes – héritiers des gardes cercles et qui ont maintenu des unités nomades. Dans l'armée de terre à proprement parler, quelques unités méharistes ont continué à exister, mais avec des effectifs bien moindres et pendant moins longtemps. L'hypothèse formulée par Camille Evrard à propos des répercussions de ce double processus de recrutement dans les processus de constructions des sociétés politiques en Mauritanie et au Niger paraît s'appliquer également au cas du Mali : « en institutionnalisant une forme de ségrégation au sein des unités militaires, ce système a sans doute contribué à rigidifier les rapports entre différentes composantes des populations de ces régions, et à affaiblir la cohésion des armées nationales (...) Dans les années 1990, des unités méharistes rattachées au corps des gardes nationales ont été reformées au Mali (tout comme en Mauritanie), notamment avec l'appui de la coopération militaire française. On a fait appel à d'anciens officiers méharistes français de la période coloniale tardive, ravis de retrouver parfois d'anciens goudiers, retraités également mais ayant repris du service à la demande de leur gouvernement. (...) En ce qui concerne les unités méharistes modernes du Mali, il semble que, malgré les soins portés par les conseillers militaires français auprès de la garde nationale malienne, elles se soient complètement délitées lors de la reprise de la rébellion à la fin des années 2000 »<sup>12</sup>.

Il est par ailleurs intéressant de noter que toutes les communautés n'ont pas eu la même histoire ni la même attitude vis-à-vis de l'armée. A l'époque coloniale, les Peulhs ont ainsi résisté de manière farouche à la pénétration de l'armée française : il s'agissait notamment de défendre l'Islam contre une force armée perçue comme le vecteur de pénétration d'une autre religion. Par la suite, les populations peuhles ont eu majoritairement tendance à se méfier de l'armée, perçue comme composée de mauvais musulmans : les cadres peulhs ont par la suite cherché à convaincre les Peulhs d'entrer dans l'armée, d'accepter notamment de porter des bottes et des uniformes, non sans difficulté<sup>13</sup>. Aujourd'hui encore, on compte peu de Peulhs dans l'armée malienne<sup>14</sup>.

## I.B. Les forces de défense maliennes après l'indépendance

Les Forces de Défense et de Sécurité (FDS) ont été créées au lendemain de l'indépendance en 1960. « Les nouvelles autorités maliennes ont fait appel à tous les ressortissants du pays servant dans les rangs de l'armée française et au sein des services de sécurité coloniaux pour qu'ils rejoignent leur patrie nouvellement indépendante et forment « une armée malienne » ainsi que des « services de sécurité maliens (...). Or, durant la période coloniale, ces troupes avaient été « formées » pour servir l'administration française contre les populations colonisées qui venaient de déclarer leur indépendance. De ce fait, sans le vouloir, les forces qui se sont mises à la disposition du nouveau régime étaient dotées de la même mentalité (de domination) et du même comportement (répressif) que ceux existant au sein des troupes coloniales. A leur décharge, il est fort probable que cette situation ait été voulue par les nouveaux gouvernants qui cherchaient ainsi à mieux asseoir leur autorité et leur puissance de domination, ce qui a entraîné plus tard l'avènement d'un régime dictatorial.<sup>15</sup> »

Modibo Keita proclame l'indépendance du Mali et réclame dès janvier 1961 le départ des troupes françaises du territoire, rendant caducs les accords de défense signés quelques mois auparavant. Même si le 20 janvier 1961 est communément retenu comme la date de la création de l'armée malienne et commémoré chaque année, l'histoire de

<sup>10</sup> Voir aussi l'interview de Camille Erard réalisée par Jean-Pierre Bat, paru sur le blog de Vincent Hiribarren, [Le retour des goudiers d'Afrique](http://libeafrica4.blogs.liberation.fr/2016/02/28/le-retour-des-goudiers-dafrique/), 28 février 2016, <http://libeafrica4.blogs.liberation.fr/2016/02/28/le-retour-des-goudiers-dafrique/>

<sup>11</sup> Dans le cadre de ce système dual ou mixte distinguant tirailleurs et goudiers, il existait en outre différents statuts de goudiers, qui variaient selon les différentes régions :

- la « garde méhariste », dont le statut est assimilé au corps des « gardes cercles », servait sous l'autorité des administrateurs coloniaux pour des missions de police ;
- en revanche, les goudiers des groupes nomades, de statut civil servaient sous autorité militaire.

<sup>12</sup> Art. cit.

<sup>13</sup> Entretiens avec Boubary Sangaré et Boubacar Ba, Bamako, 12 et 16 septembre 2017.

<sup>14</sup> En 2017, il n'y a encore que deux hauts gradés peulhs au sein de l'armée malienne.

<sup>15</sup> Moulaye, Z., « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali », in Bryden, A. et F. Chappuis, (dir. publ.) *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, DCAF, 2015.

l'institution militaire remonte à 1959, lorsque le Soudan et le Sénégal décidèrent de créer une Fédération du Mali<sup>16</sup> dont le projet échoua au bout de quelques mois<sup>17</sup>. La fondation de l'armée est proclamée le 1er octobre 1960, véritable acte de naissance de l'armée nationale malienne, par le discours du capitaine Sékou Touré, premier chef d'état-major de l'armée du Mali<sup>18</sup>, remplacé dès le 28 décembre 1960 par le général Abdoulaye Soumaré, de nationalité sénégalaise, dont il devient l'adjoint. Abdoulaye Soumaré prend en charge la formation de la nouvelle armée du Mali qui allait naître et était seulement composée de 1300 à 1584 hommes selon les sources<sup>19</sup>. A l'Indépendance, le Mali ne disposait que de l'armée de terre à partir de laquelle toutes les autres armées ont été créées.

L'année suivante<sup>20</sup>, l'armée malienne, composée d'environ 3 500 hommes, était formée de quatre bataillons de commandos autonomes :

- le premier bataillon malien à Ségou ;
- le bataillon autonome sahélien de l'Ouest (BASO) à Kayes (2ème bataillon) ;
- le troisième bataillon à Kati ;
- le bataillon sahélien de l'Est situé à Gao.

En 1966, l'armée fut réorganisée en regroupements de bataillons. Un premier groupement coiffait les secteurs de Ségou et Tombouctou et un second fut mis en place pour Gao et Tessalit. Le bataillon de Kayes resta autonome et celui de Kati conserva son statut particulier près de la capitale Bamako.

Dans l'esprit des dirigeants de la Ière République (1960-1968), la mise sur pied d'une armée nationale devait tout d'abord permettre de combler le vide laissé par le départ des troupes coloniales en 1961 tout en étant en mesure d'assumer la mission traditionnelle de défense de l'intégrité territoriale. Cela explique que dans les premières heures de l'Indépendance, la direction politique de l'US-RDA (Union Soudanaise – Rassemblement Démocratique Africain) ait *« accordé les galons d'officier à un certain nombre de sous-officiers malgré les mises en garde répétées de l'état-major général pour lequel une telle promotion était dangereuse pour la simple raison que la formation politique lui faisait défaut. Les événements de novembre 1968 ont donné raison aux responsables de l'état-major parce que précisément les quelques sous-officiers élevés au grade de lieutenant se regroupèrent dans le CMLN (Comité militaire de libération nationale) pour renverser le régime de l'US-RDA »*<sup>21</sup>.

Par ailleurs, en raison de l'inexpérience de la nouvelle armée, aussi bien au niveau des troupes que de l'encadrement, le rôle de la coopération avec les armées étrangères s'est révélé central, la coopération avec l'Union soviétique ayant joué un rôle majeur<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Les officiers soudanais dispersés dans les différentes colonies de la Communauté française ou en métropole furent alors invités à revenir à Bamako. La Fédération, dont l'indépendance avait été proclamée le 20 juin 1960, éclata trois mois plus-tard après des dissensions entre Soudanais et Sénégalais. Le président Modibo Keita et ses officiers proclamèrent le 22 septembre 1960 l'indépendance de la République du Mali.

<sup>17</sup> L'histoire de la création de l'armée malienne est ainsi intimement liée à celle de la Fédération du Mali. Modibo Keita, président du gouvernement fédéral, avait en effet décidé de confier la défense de la Fédération du Mali au Sénégalais Mamadou Dia, vice-président du gouvernement.

<sup>18</sup> A l'époque des faits, Sékou Touré arborait en effet le grade de capitaine et était l'un des quatre officiers maliens les plus gradés du pays.

<sup>19</sup> Sissoko Segal (Colonel), « Tentatives de solutions aux problèmes de sécurité à l'indépendance : le cas de la République du Mali », communication présentée au Colloque *Défense, sécurité, médias : quel partenariat pour l'insécurité ?*, 15-20 décembre 2004, Bamako.

<sup>20</sup> Certaines bases étaient encore occupées par la puissance coloniale, notamment les bases de Kati, de Ségou, de Gao, de Tessalit ainsi que la Base 162 de Bamako, actuelle Base 100 de l'armée de l'air du Mali. Le 20 janvier 1961, Modibo Keita demande à la France d'évacuer ses derniers soldats des bases militaires du territoire national. C'est ainsi que de juin 1961 à septembre de la même année, toutes les bases françaises seront évacuées. La dernière, la 162 de Bamako, à la place d'armes du génie, est totalement évacuée le 5 septembre 1961.

<sup>21</sup> « Armée malienne : Une histoire palpitante » : <http://www.afribone.com/spip.php?article31149>

<sup>22</sup> Cherchant à s'affranchir très rapidement de la tutelle de l'ancienne métropole française, le Mali proclame, dans la foulée de son indépendance, son attachement aux valeurs socialistes et aux théories du non-alignement, refusant la logique des « deux blocs ». Modibo Keita se tourne ainsi vers les pays de l'Est pour former et équiper l'armée nationale. De 1961 à 1978, la coopération entre le Mali et l'URSS s'est développée sur la base de plusieurs accords sectoriels, particulièrement dans le domaine militaire. L'URSS livre notamment des équipements lourds, blindés, véhicules, aviation. L'armée malienne participe au rayonnement de l'armée soviétique qui supprime l'armée française. En 1966, on estime qu'une cinquantaine de techniciens militaires soviétiques assurent l'instruction sur les nouveaux matériels livrés et son entretien, et vingt-cinq techniciens militaires pour l'armée de l'Air. Les pays satellites de l'URSS entretiennent aussi d'excellentes relations diplomatiques avec le Mali dans les premières années de l'Indépendance. La Tchécoslovaquie figure au deuxième rang, derrière l'URSS, pour la coopération avec le régime. Le Mali sera aussi l'un des terrains de la rivalité sino-soviétique : à partir de 1962, le Mali se mue en laboratoire des dissensions idéologiques des deux pays. Voir Tournon Manon, « Le Mali, 1960-1968. Exporter la Guerre froide dans le pré carré français », *Bulletin de l'Institut*

En ce qui concerne les forces de sécurité, au début des années 1960 :

- la Gendarmerie, qui était une partie intégrante de l'Armée, comptait seulement 540 hommes;
- la Police nationale, alors appelée "la Direction générale de la sûreté" était placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur et comprenait 500 hommes. De 1973 à 1991, fut engagé un processus de militarisation de la police (dont les effectifs crurent jusqu'à 2000 hommes pendant cette période): les forces de police furent ainsi envoyées dans des zones de combat; leur statut changea à de nombreuses reprises ; réciproquement, l'armée vit ses missions souvent empiéter sur celles de la police et fit de nombreuses irrptions dans les missions de maintien de l'ordre ;
- la Garde nationale, en charge du maintien de l'ordre dans les zones nomadiques, comptait 540 hommes.

En raison de la faiblesse des effectifs et des moyens propres aux forces de défense et de sécurité étatiques, des forces civiles auxiliaires furent créées par les autorités politiques :

- la Milice populaire, créée en 1959 et affiliée non pas à l'Etat malien mais au parti unique, disposait d'antennes au sein de chaque sous-section et comité de celui-ci ;
- la Brigade de vigilance, organisation regroupant des jeunes affiliés également au parti unique fut créée en novembre 1962. A la différence des membres de la milice populaire, les jeunes de la Brigade de vigilance n'étaient pas autorisés à porter ni à utiliser des armes et ne recevaient pas d'entraînement militaire. Ils étaient censés maintenir l'ordre dans toutes les zones publiques (rues, stades, places publiques, etc...) et intervenir en collaboration avec les syndicats et les forces de défense et de sécurité de l'État (Police, Armée, Gendarmerie);
- le Service civique rural, créé en 1960, qui dispensait un entraînement militaire à la jeunesse rurale.

Ces auxiliaires de sécurité furent impliqués dans de nombreux abus et violations des Droits de l'Homme<sup>23</sup>. En conséquence, la Milice populaire et la Brigade de vigilance furent supprimées après le coup d'Etat de 1968 (voir ci-dessous). Depuis lors, l'association ou la participation des populations civiles aux missions relevant de la sécurité a été considérée comme problématique.

### I.C. Les stigmates laissées par le régime militaire de Moussa Traoré

Alors que le Mali est très souvent présenté comme un modèle de démocratie dont l'effondrement en 2012 a fait figure de surprise, les traces profondes laissées par le gouvernement militaire de Moussa Traoré sont trop rarement mises en relief lorsqu'est évoquée l'histoire politique et sécuritaire du pays.

- 19 novembre 1968 : coup d'État contre le président Modibo Keita<sup>24</sup>. S'appuyant sur un mécontentement populaire grandissant à l'égard du Président Modibo Keita, un groupe de jeunes officiers, dont le lieutenant Moussa Traoré, renverse le « Père de l'Indépendance » et met en place un « Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) » qui abolit la Constitution et instaure un régime d'exception.
- 19 septembre 1969 : Jusqu'alors président du CMLN, Moussa Traoré devient officiellement Président de la République.
- 2 juin 1974 : adoption de la Constitution instaurant la seconde République. Adoptée par référendum avec 99 % des voix, cette nouvelle Constitution dote le pays d'un parti unique.
- 30 mars 1976 : création par Moussa Traoré du parti unique appelé l'UDPM (Union Démocratique du Peuple Malien). Lors des premières élections de la seconde République, en 1979, Traoré est l'unique candidat à la présidentielle et seuls des membres de l'UDPM sont candidats aux législatives. Parallèlement à l'UDPM, Moussa Traoré fonde aussi l'Union nationale des jeunes du Mali afin de contenir les élans contestataires de la jeunesse.
- 16 mai 1977 : décès suspect de Modibo Keita en détention à Kidal.
- 17 mars 1980 : assassinat d'Abdoul Karim Camara, leader étudiant dont la mort provoque une vague de manifestations.
- 25 décembre 1985 : profitant d'un nouvel incident dans la bande d'Agacher, zone frontalière litigieuse que se disputent le Mali et le Burkina, l'armée malienne lance une offensive en territoire burkinabè. Les combats durent cinq jours avant

Pierre Renouvin, 2017/1 (N° 45), p. 83-95. URL : <https://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin-2017-1-page-83.htm> et <http://maliactu.net/mali-tout-sur-la-cooperation-entre-le-mali-et-la-federation-de-russie-zoom-sur-une-relation-diplomatique-vieille-de-plus-de-56-ans/>

<sup>23</sup> En 1966, le bureau politique du parti unique l'US-RDA (Union Soudanaise, section du Rassemblement Démocratique Africain) avait été remplacé par un « Comité spécial révolutionnaire » qui lança une « révolution culturelle » menée sans discernement par ces miliciens.

<sup>24</sup> Quelques semaines après le coup d'Etat, les officiers supérieurs de la République furent mis à la retraite par anticipation.



la signature d'un cessez-le-feu sous l'égide d'une médiation ouest-africaine. Plus d'une centaine de Burkinabè et d'une quarantaine de Maliens sont tués, militaires et civils confondus. La bande d'Agacher fut finalement partagée entre les deux belligérants en décembre 1986, suite à la décision de la Cour internationale de justice de La Haye, aux Pays-Bas.

- 27 juin 1990 : début de la rébellion touarègue menée par le Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA) d'Iyad Ag Ghaly.
- 22 mars 1991 : création du Comité de coordination des associations et des organisations démocratiques, plus communément appelé Mouvement démocratique, dont les manifestations sont durement réprimées dans le sang par les forces de sécurité.
- 26 mars 1991 : Moussa Traoré est renversé par un coup d'État perpétré par plusieurs officiers qui mettent en place un Comité de transition pour le salut du peuple, dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré (ATT). L'ex-président est emprisonné et condamné à mort en 1993. Son successeur, Alpha Oumar Konaré, commue sa peine en prison à la perpétuité puis le gracie finalement en 2002.

Quatorze jeunes officiers décidèrent de prendre le pouvoir en arrêtant le grand Modibo. À leur tête, trois capitaines : Yoro Diakité, Charles Samba Cissoko, Malik Diallo. En deuxième ligne, onze lieutenants, dont Moussa Traoré et le tristement célèbre Tiékoro Bagayoko. Il convient de se souvenir que Moussa Traoré, alors lieutenant, fut, au camp de Kati, l'instructeur des miliciens mis en place par Modibo Keita.

La dictature militaire de Moussa Traoré, qui dura 23 ans, a laissé des profondes empreintes au sein des FDS<sup>25</sup>. Il est ainsi important de rappeler les fractures profondes créées au sein de l'appareil de sécurité malien, utilisées par celui-ci pour asseoir son pouvoir.

Tout d'abord, les FSD maliennes ont été les fers de lance de la répression sanglante exercée contre les populations enclines à contester l'autorité de Moussa Traoré. Après l'élimination de Yoro Diakité<sup>26</sup>, c'est un tandem redoutable qui dirige le pays, Kissima Doukara, ministre de l'Intérieur, et Tiékoro Bagayoko, Directeur général des services de sécurité, avant d'être écarté en 1978 au profit du général Sékou Ly, puissant gouverneur de Bamako, puis Ministre de l'Intérieur. Il convient aussi de rappeler le rôle joué par les commandos parachutistes : c'est au « camp para » de l'armée de l'air situé à Djikoronni que les opposants au régime étaient passés à tabac et subissaient des interrogatoires musclés : au sein même de l'armée, d'importantes purges ont été effectuées sous le régime. Selon le Professeur Kissima Gakou<sup>27</sup>, en réalité, c'est le « Comité militaire de libération nationale », mis en place par les officiers subalternes, qui a constitué le véritable noyau dur de ce qui est ensuite devenu l'armée malienne. Celle-ci s'est ainsi développée en fonction des perceptions de ces officiers subalternes. Une expérience méconnue mais d'importance est celle menée sous la houlette du Directeur général de la Sécurité Tiékoro Bagayoko afin d'intéresser les jeunes intellectuels à l'armée. Des visites ont ainsi été organisées dans les lycées afin de convaincre les jeunes que leur avenir était dans l'armée, seule susceptible de leur procurer les 3V (« Villa – Voiture – Verger »). Ce sont les avantages matériels attachés à la condition militaire, dont l'armée était censée être pourvoyeuse, plutôt que les valeurs de vocation ou de sacrifice pour la Nation qui ont été mis en relief. Par ailleurs, l'avancement au sein de cette armée s'est révélé problématique. L'avancement était automatiquement obtenu tous les trois ans, sans expérience opérationnelle, ce qui explique le grand nombre de généraux. L'armée malienne est ainsi devenue essentiellement une armée de bureaucrates. De nombreux officiers encore d'active ont intégré l'armée sous le régime de Moussa Traoré. L'EMIA (Ecole Militaire Interarmes) de Koulikouro a été créée en 1983. Les 2/3 des premières promotions de cette école appartiennent à la hiérarchie militaire actuelle : beaucoup étaient des proches de Moussa Traoré. Cette hiérarchie était opposée au coup d'État de 1991<sup>28</sup>. En outre, la dynamique de fond qui s'instaure à cette époque est celle d'une aggravation de la militarisation de l'ordre intérieur. « *La militarisation de la police, de la gendarmerie et même de la douane dans les premières années du coup d'Etat de 1968 eut comme effet immédiat la caporalisation d'une partie importante de la jeunesse et son détournement subséquent des activités économiques de production vers le service militaire. Le chômage des jeunes aidant, l'instruction dévalorisée au profit du métier des armes, l'armée devint progressivement l'un des principaux employeurs de la nation rien que pour le salaire qu'elle assurait*

<sup>25</sup> Anonyme De la médiocrité à la boucherie : le règne de Moussa Traoré au Mali (1968-1991), *Jeune Afrique*, 25 mars 2011 : <http://www.jeuneafrique.com/181844/politique/de-la-m-diocrit-la-boucherie-le-r-gne-de-moussa-traor-au-mali-1968-1991/> :

<sup>26</sup> Pour devenir Président de la République, Moussa Traoré a notamment évincé le capitaine Yoro Diakité, autre putschiste devenu son rival qui occupait la fonction de Premier ministre. Accusé de tentative de coup d'État en 1971, Diakité fut arrêté, condamné aux travaux forcés à vie et mourut de mauvais traitements en détention à Taoudeni, dans le nord-ouest du pays, en 1973. Voir Mali : retour sur le régime de Moussa Traoré en dix dates, 25 mars 2016 : <http://www.jeuneafrique.com/312846/politique/mali-retour-regime-de-moussa-traore-dix-dates/>

<sup>27</sup> Entretien, Bamako, le 13 septembre 2017.

<sup>28</sup> Entretien avec Kissima Gakou, *ibid.*



régulièrement »<sup>29</sup>. Cette militarisation de l'ordre intérieur s'est doublée d'une militarisation de nombreuses fonctions civiles, en particulier celle de gouverneur des régions<sup>30</sup>.

## I.D. Les forces de défense à l'ère de l'avènement démocratique

L'avènement de la démocratie au Mali s'est opéré à la faveur du fameux coup d'Etat précisément dit « démocratique » perpétré le 26 mars 1991 par des militaires, qui ont choisi de rendre le pouvoir aux civils dès le 8 juin 1992<sup>31</sup>. Il est fondamental de se souvenir que c'est de l'intérieur même de l'armée - en lien il est vrai avec les organisations de la société civile - qu'est venu le coup décisif porté au régime de Moussa Traoré<sup>32</sup>.

Il est également intéressant de constater que c'est précisément des commandos parachutistes, dont la compromission avec le régime de Moussa Traoré avait entaché la réputation, qu'est pourtant issu le lieutenant-colonel ATT. Comme le souligne Céline Thiriot, « Amadou Toumani Touré au Mali avait fait traduire en justice dans le procès pour crimes de sang intenté à l'ancien régime quelques hauts dirigeants de l'armée tellement compromis dans le régime de Moussa Traoré, enrichis et corrompus, que les militaires ne les reconnaissaient plus, ces quelques sacrifiés permettant de préserver l'institution militaire toute entière de toute remise en cause »<sup>33</sup>. Cependant, ces procès et condamnations de quelques-uns n'ont pas donné lieu à l'engagement d'un processus approfondi de réforme de l'armée. De la même façon, les forces de sécurité, particulièrement la police, ont été violemment prises à partie et marginalisées car elles avaient agi comme des forces de répression au service d'un régime dictatorial.

L'avènement de l'ère démocratique, effectivement consacré par l'élection au suffrage universel d'Alpha Oumar Konaré, n'a pas immédiatement été saisi comme une opportunité pour repenser la sécurité et réformer le fonctionnement des FDS : à l'inverse, lors du retour des civils à la tête de l'Etat après qu'ATT eut décidé de leur rendre le pouvoir, la défense et la sécurité ont dans un premier temps été négligées, voire reléguées au second plan. Les civils, de peur de coups de force, auraient essayé d'exclure les militaires des réels centres de décision, tout en maintenant les privilèges dont ils jouissaient<sup>34</sup>.

Cependant, dès la fin des années 1990, l'Etat a pris un certain nombre d'initiatives visant à améliorer le cadre institutionnel, législatif et opérationnel du secteur sécurité (cf. *infra*).

---

<sup>29</sup> « Armée malienne : Une histoire palpitante » : <http://www.afribone.com/spip.php?article31149>

<sup>30</sup> Il existe de nombreux témoignages de militaires datant de cette époque. Références.

<sup>31</sup> Fay, Claude, « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture », *Cahiers d'études africaines*, (1996) vol.35: n°1 = n°137, p.19-53 ; Toumani Touré, Amadou (1948-....), « Comment l'armée a été amenée à renverser Moussa Traoré », *Jeune Afrique économie*, (1986), juin 93 : p. 94-103 ; Boilley, Pierre, La démocratisation au Mali : un processus exemplaire, *Relations internationales et stratégiques* (Villetaneuse), 14), été 94 : p. 119-121 ; Vohito, Sonia et Loungoulah, G. L. Philippe, « Forces armées et processus de démocratisation en Afrique subsaharienne », *Afrique 2000* (Paris), (1997-01/03) n°26, p.31-42 ; Alioune Sow, « Confessions nerveuses : mémoires militaires et réconciliation nationale au Mali », *Cahiers d'Études Africaines*, 01/2010, vol. 50, Numéro 197 ; Clark Andrew, F. « From Military Dictatorship to Democracy : the Democratization Process in Mali », *Journal of Third World Studies*, (1995, Spring) vol.12: n°1, p.201-222 ; Moestrup, Sophia, « The Role of Actors and Institutions. The Difficulties of Democratic Survival in Mali and Niger », *Democratization*, (1999, Summer) vol.6: n°2, p.171-186; Doumbi-Fakoly, Le Mali : 50 ans après : de Modibo Keita à Amadou Toumani Touré, (2010), Paris : Menaibuc ; Lange, Marie-France, « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien », *Autrepart* (La Tour d'Aigues), (1999) n°10, p.117-134.

<sup>32</sup> Il se murmure que le coup d'Etat n'aurait pas été fomenté directement par ATT mais par le chef d'Etat-Major de l'Armée de Terre d'alors, Kafougouna Kone, qui de 2002 jusqu'à la chute d'ATT en 2012 a toujours été Ministre de l'administration Territoriale, après avoir été nommé Ministre de la Défense pendant la Transition (1991-1992).

<sup>33</sup> Art. cit.

<sup>34</sup> Entretien Kalilou Sidibe.

## I.E. Évolution historique des forces de sécurité intérieures

### *La Police Nationale*

La Police malienne<sup>35</sup> a vu le jour en 1925 sous la période coloniale. A sa création, le personnel était constitué de fonctionnaires civils répartis entre six corps : les Commissaires de police; les Officiers de police; les Officiers de police adjoints ; les Inspecteurs de police ; les Assistants de police ; les Agents de police. Pendant la période coloniale, les Soudanais n'occupaient que les postes subalternes dans les corps d'assistants et d'agents de police<sup>36</sup>. Après l'Indépendance, on peut distinguer quatre étapes dans l'histoire de la Police :

- la période de 1960 à 1973, la Police relevait du statut général des fonctionnaires et était rattachée au ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Affaires Sociales. A partir de juin 1968, la Police changea de statut et devint semi-militaire avec quatre corps : Commissaires de Police (catégorie A), officiers de police (catégorie B), inspecteurs de police (catégorie C) et gardiens de la paix (catégorie D). Avec ce changement, les syndicats de police (Confédération générale du Travail (CGT) et Force ouvrière (FO) furent dissous. Avec le coup d'État militaire de novembre 1968 et la nomination du Lieutenant Tiékoro Bagayoko (cf. *supra*) à la tête de la Police, celle-ci fut érigée en Direction Générale des Services de Sécurité ;
- la période de 1973 à 1993. A partir de janvier 1973, la Police devient un corps militaire de fait et non de droit, car les appellations militaires sont appliquées à la Police : ainsi le corps des officiers compte-t-il en son sein des Lieutenants, des Capitaines et des Commandants ; le corps des sous-officiers compte des Adjudants, des Sergents-chefs et des sergents. En 1979, la Direction Générale des Services de Sécurité devient Direction Nationale des Services de Police, puis Direction de la Sûreté Nationale en 1985. Avec le statut de 1987, la militarisation de la Police fut clairement mise en œuvre. La Police fut ainsi militarisée et regroupée en deux corps : le corps des officiers et le corps des sous-officiers. Cette militarisation entraîna l'extinction du corps des Inspecteurs de Police. Le statut militaire de la Police demeura jusqu'en 1993 ;
- la période de 1993 à 2002. Le statut général des fonctionnaires de police élaboré en février 1993 a consacré la démilitarisation de la Police. Le syndicalisme fut de nouveau autorisé en son sein. Le nouveau statut de corps paramilitaire distingue trois corps : le corps des Commissaires (catégorie A), le corps des Inspecteurs (catégorie B) et le corps des Assistants (catégorie C). Cependant, en raison des protestations des Aspirants de Police, qui avaient rejeté leur classement en catégorie C, en avril 1994, le statut général des fonctionnaires de la Police fut modifié pour inclure quatre corps : le corps des Commissaires de Police (catégorie A), le corps des Inspecteurs (catégorie B2), le corps des Sous-officiers de Police (catégorie B1) et le corps des agents de Police (catégorie C) ;
- la période de 2002 à nos jours. La démilitarisation de la Police a été encore davantage consacrée par le statut général des fonctionnaires de la Police adopté en 2002 qui répartit les policiers en trois corps au lieu de quatre :
  - o le corps des Commissaires de Police, qui comprend les grades d'Inspecteur Général de Police, de Contrôleur Général de Police, de Commissaire Divisionnaire de Police, de Commissaire Principal de Police et de Commissaire de Police ;
  - o le corps des Inspecteurs de Police, qui comprend les grades d'Inspecteur de Police de Classe Exceptionnelle, d'Inspecteur Divisionnaire de Police, d'Inspecteur Principal de Police et d'Inspecteur de Police ;
  - o enfin, le corps des Sous-Officiers de Police, composé des grades suivants: Major de Police, Adjudant-chef de Police, Adjudant de Police, Sergent-chef de Police et Sergent de Police.

---

<sup>35</sup> Le descriptif ci-dessous est issu des sources figurant sur le site du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile : <http://www.securite.gouv.ml/le-ministere/la-police-nationale/>

<sup>36</sup> C'est la loi-cadre Defferre de 1956 qui a permis au premier Soudanais d'occuper les fonctions de commissaire de Police au niveau de la Régie des Chemins de fer.

## La Gendarmerie Nationale

La Gendarmerie Nationale du Mali<sup>37</sup> est l'héritière de la Gendarmerie Coloniale. A la proclamation de l'Indépendance du Mali, la Gendarmerie comprenait des auxiliaires, quelques sous-officiers diplômés de Fréjus et de l'École fédérale de Dakar, et deux officiers de corps de troupes diplômés de l'École Supérieure de Gendarmerie de Melun. Par la suite, la Gendarmerie Nationale du Mali a été dotée d'un état-major basé à Bamako et d'unités territoriales implantées sur l'ensemble du territoire. De 1963 à 2001, la Gendarmerie a connu diverses modifications dans son organisation structurelle. Celle de 1999 a vu l'érection de l'état-major de la Gendarmerie Nationale en une Direction Générale.

## La Garde Nationale

La Garde Nationale est une force militaire en charge d'assurer la sécurité des institutions politiques et administratives, aussi bien que de contribuer au maintien de l'ordre public et à la défense territoriale du Mali. La Garde Nationale malienne a connu d'importantes évolutions depuis le 21 octobre 1894<sup>38</sup> date de sa création par le gouverneur de la colonie du Sénégal<sup>39</sup>. Elle est la principale héritière des unités nomades décrites ci-dessus.

La Garde Nationale est vouée à être déployée sur l'ensemble du territoire national. La Garde Nationale est ainsi en principe la force la plus déconcentrée du Mali, son organisation étant calquée sur le découpage administratif du pays. Elle dépend d'un point de vue administratif du Ministère de la Défense mais est mise pour emploi à disposition du Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC). Au début des années 2000, la coopération militaire française a favorisé la création et l'équipement de certaines unités, notamment les unités méharistes et de maintien d'ordre.

## I.F. Les vagues d'intégration de rebelles au sein de l'armée dans le cadre des accords de paix relatifs aux rébellions touarègues

- La rébellion touarègue de 1962-1964, généralement appelée "première rébellion touarègue", fut très durement réprimée par l'armée malienne : les autorités maliennes placèrent la région du Nord sous surveillance militaire. Les troupes maliennes, avec l'accord du président Ben Bella, intervinrent même à l'intérieur des frontières algériennes pour poursuivre les rebelles.
- La rébellion touarègue de 1990-1996. Elle débuta en 1990, deux ans après la création du Mouvement populaire de libération de l'Azawad. Une première période de conflit (octobre-décembre 1990) aboutit à la signature des Accords de Tamanrasset du 6 janvier 1991 qui entraînèrent la démilitarisation des régions de Kidal, Gao et Tombouctou, puis la signature du Pacte national en 1992<sup>1</sup>, mais ne marqua pas la fin définitive des hostilités qui éclatèrent de nouveau en 1994-1995. La paix fut finalement scellée le 27 mars 1996 à Tombouctou lors de la cérémonie de « la Flamme de la Paix », durant laquelle les rebelles touaregs brûlèrent 3 000 armes utilisées durant la rébellion.
- La rébellion touarègue de 2006, aboutissant aux Accords d'Alger signés le 4 juillet 2006.
- La rébellion touarègue de 2007-2009, au Niger et au Mali.

Parmi les rebelles des premières vagues de contestation armée au Nord, beaucoup ont été intégrés comme officiers dans l'armée et dans la Garde Nationale<sup>40</sup> :

- En 1993, en application des accords de paix de Tamanrasset et afin de calmer les velléités indépendantistes touarègues dans le nord du pays, le président Alpha Oumar Konaré prit la décision d'intégrer des centaines

<sup>37</sup> <http://www.securite.gouv.ml/le-ministere/la-gendarmerie-nationale/>

<sup>38</sup> Depuis cette date, elle a notamment répondu à plusieurs appellations. C'est en 1991 qu'elle a définitivement pris l'appellation de « Garde Nationale ».

<sup>39</sup> <http://www.malinet.net/m3etoiles/celebration-de-larmee-malienne-la-garde-nationale-de-sa-creation-a-nos-jours/>

<sup>40</sup> Poulton, Robin-Edward and Ag Youssouf, Ibrahim, La paix de Tombouctou : gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix, *New York : Nations Unies*, 1999, XXII-424 p. ; *The Peace Process in Mali : oiling the Works ?*, Security Dialogue, (1997-12) vol.28: n°4, p.409-424.

de combattants rebelles au sein de l'armée régulière<sup>41</sup>. Cependant, dès 1994, les «intégrés», doutant de la parole gouvernementale, prirent le maquis avec leurs armes.

- Un scénario comparable s'est reproduit en 1996.
- Après les accords d'Alger de 2006, 3 000 ex-combattants furent à leur tour intégrés. Environ 200 ont alors été promus officiers. Ils semblent avoir été les premiers à désertir massivement en janvier 2012<sup>42</sup>.

Ces intégrations au sein des FDS, en 1993, 1996 et 2006, particulièrement au sein de l'armée et de la Garde Nationale, d'effectifs issus des rangs des rébellions successives ont eu différentes répercussions :

- o La frustration des personnels d'active, particulièrement des officiers, très mécontents de voir accéder à des grades élevés les nouvelles recrues.
- o Le ressentiment consécutif à la désertion d'un nombre important de ces recrues à chaque nouvelle vague de soulèvement.
- o La constitution de factions au sein même de l'armée sur fond de rivalités communautaires. En 2009, la tribu touarègue des Ifoghas aurait exigé que le Colonel Gamou, lui-même Imrad, quitte le commandement qui lui avait été attribué l<sup>43</sup>.
- o Cependant, à l'inverse, bien que cet argument soit rarement mis en avant, l'intégration des Touaregs dans les FDS à la faveur des accords de paix a également été un facteur d'unité nationale. Par exemple, les populations du Sud ont été en contact pour la première fois avec des Touaregs lorsque certains de ceux intégrés dans l'armée ont été déployés dans les zones de Sikasso ou de Kayes<sup>44</sup>.

Par ailleurs, les accords voués à régler les différentes rébellions touarègues ont eu une autre répercussion fondamentale sur l'appareil malien de sécurité : la contraction du déploiement des FDS sur le territoire national. C'est ainsi que les dispositions de l'Accord de Tamanrasset relatives aux questions de défense et de sécurité sont les suivantes. *« S'agissant du maintien de l'ordre public dans les trois régions (du Nord), les compétences et modalités d'exécution seront définies par une loi appropriée qui est en cours d'élaboration au niveau de l'Assemblée nationale. S'agissant de la démilitarisation de ces trois régions, les deux parties ont convenu des dispositions ci-après : - Allègement du dispositif militaire des interventions du cessez-le-feu ; - Redéfinition de la mission de l'armée, qui se consacrera désormais à son rôle essentiel de défense de l'intégrité territoriale au niveau des frontières nationales ; - La gestion des affaires civiles se fera par des autorités civiles, et il sera procédé de même au désengagement des éléments de l'armée de toute activité de gestion de l'administration civile. Suppression de certains postes militaires ; - Retrait de l'armée des zones de pâturage et des zones à forte concentration de populations ; - Transfert progressif des casernes militaires des villes (chefs-lieux d'arrondissement et de région) vers des sites appropriés. Mise en place d'une commission de cessation des hostilités et de modalités d'application et de suivi de l'accord annexé au présent procès-verbal, à partir du 19 janvier 1991 »*<sup>45</sup>. Le Pacte National de 1992<sup>46</sup> disposait quant à lui que, dans le cadre des mesures de restauration de la confiance, de l'élimination de facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il serait : *« procédé à l'intégration totale, sur une base individuelle et volontaire et selon les critères de compétence, des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) dans les différents corps en uniformes de l'État. Mise sur pied pour une année, des unités spéciales des forces armées composées majoritairement des combattants intégrés des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad ; institué un corps de sécurité intérieure (Gendarmerie Nationale, Garde-Goum, Police) comprenant toutes les composantes des populations locales, y compris des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad, mis à la disposition des Autorités locales dans le cadre de leurs pouvoirs de police ; créé des unités spéciales de l'Armée largement ouvertes à toutes les composantes des populations locales, dont la mission se limiterait à la préservation de l'intégrité et de la sécurité extérieures du territoire national »*. Par ailleurs, dans ce même cadre des mesures de restauration de la confiance, d'élimination des facteurs d'insécurité et d'instauration

<sup>41</sup> Thiénot Dorothée, Le blues de l'armée malienne, *Le monde diplomatique* mai 2013, p. 13 <https://www.monde-diplomatique.fr/2013/05/THIENOT/49061>

<sup>42</sup> Châtelet C. et Nathalie G. , Une armée malienne tombée en ruines, *Le Monde Afrique*, 2 avril 2013, [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines\\_1826625\\_3212.html#JXhq2BjiWDtTPfCT.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines_1826625_3212.html#JXhq2BjiWDtTPfCT.99)

<sup>43</sup> <http://bamanet.net/actualite/republicain/integration-des-rebelles-dans-larmee-les-dessous-dun-blocage.html>

<sup>44</sup> Entretien avec Boukary Sangaré, septembre 2017.

<sup>45</sup> Les Accords de Tamanrasset sont constitués par deux documents : un compte rendu de réunion et un accord relatif au cessez-le-feu. Pour consulter le texte du procès-verbal de la réunion, voir : <http://saadlounes.a.s.f.unblog.fr/files/2010/05/accordstamanrassetde1991.pdf>. Voir aussi : Une page de l'histoire du Mali : Les accords de Tamanrasset, 10 avril 2017, <http://mali7.net/2017/04/10/une-page-de-lhistoire-du-mali-les-accords-de-tamanrasset-2/>

<sup>46</sup> [http://news.abamako.com/documents/docs/Pacte\\_National\\_annexes.pdf](http://news.abamako.com/documents/docs/Pacte_National_annexes.pdf)

d'une sécurité définitive, le texte prévoyait également « un allègement substantiel, graduel et approprié des forces armées actuelles dans le Nord, de sorte à aboutir à leur retrait majoritaire ». Cette opération devait être menée conformément « *au changement des missions dévolues à l'Armée Nationale chargée à l'avenir des missions de défense nationale, entraînant un programme étalé de redéploiement des installations et implantations militaires hors des centres urbains et des zones de pâturage et de passage, ainsi que la transformation de certaines installations de l'Armée en centres et écoles de formation militaire ou paramilitaire, et l'utilisation de certaines des casernes désaffectées en centres de formation professionnelle* »<sup>47</sup>.

## I.G. Les traces laissées par le coup d'Etat militaire du 22 mars 2012

L'armée nationale a été profondément divisée par la mutinerie qui s'est soldée par le coup d'Etat du 22 mars 2012. Cette crise, qui a conduit à la suspension des institutions démocratiques, s'est caractérisée par :

- la nouvelle irruption de militaires et d'éléments des forces de sécurité dans l'arène politique, qui s'est traduite par la mise en place du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'Etat (CNRDRE) ;
- la rupture des chaînes de commandement. Bien que certaines organisations de la société civile aient soutenu l'intervention du capitaine Sanogo, ce coup d'Etat a davantage relevé de logiques corporatistes, symptomatiques de profondes divisions au sein de l'armée. Le capitaine Sanogo, placé à la tête des mutins, s'est ainsi opposé frontalement aux officiers supérieurs, victimes pour certains d'une véritable purge, y compris dans le Nord du pays où des officiers ont été mis aux arrêts par leurs subalternes, précipitant ainsi la défaite face aux forces insurgées<sup>48</sup> : Amadou Sanogo, appuyé par quelque 150 hommes avait ainsi nommé un nouveau Chef d'Etat-Major, un nouveau Chef de la Gendarmerie, ainsi qu'un Ministre de la Défense et de nouveaux responsables des services de renseignement<sup>49</sup> ;
- conséquence directe, les dissensions au sein de l'armée, notamment entre « *bérets verts et bérets rouges* » ont éclaté au grand jour. Le coup d'Etat du 22 mars a ainsi exacerbé les tensions entre les commandos-parachutistes (bérets rouges) soignés par le pouvoir et le reste de l'armée malienne (bérets verts). L'élite militaire des bérets rouges a été décapitée après avoir osé une tentative de contre-coup d'Etat le 31 avril 2012, qui s'est terminée dans le sang pour les commandos parachutistes<sup>50</sup> ;
- cet affaiblissement de l'armée a objectivement favorisé l'occupation des 2/3 du territoire du Mali, soit l'ensemble des régions du Nord (Kidal, Tombouctou, Gao) et d'une partie de la région de Mopti (Cercle de Douentza), par les groupes armés du MNLA (renforcé par des éléments lourdement armés venus de la Lybie) et ses alliés du moment : le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Al Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) et Ançar Eddine.

Il convient de rappeler qu'après la mise en place d'institutions intérimaires, le Président de la République par intérim, Dioncounda Traoré, a investi par décret présidentiel daté du 8 août 2012, le capitaine Amadou Haya

---

<sup>47</sup> [http://tamazgha.fr/IMG/pacte\\_national.pdf](http://tamazgha.fr/IMG/pacte_national.pdf)

<sup>48</sup> Pour ce motif, des suspicions de complicité entre les auteurs du coup d'Etat et les forces rebelles du Nord ont été formulées. Par ailleurs, comme le souligne Marc-André Boisvert, « à la veille du coup d'Etat, sur la base militaire de Kati, la principale du pays, un climat de crainte et de paranoïa régnait alors que les soldats et les sous-officiers jugeaient qu'on allait les « envoyer à la boucherie », Boisvert Marc-André, <http://ultimaratio-blog.org/archives/8272>

<sup>49</sup> Après la mise en place d'institutions intérimaires conduites par Diancounda Traoré, l'influence des membres de la junte s'est perpétuée.

<sup>50</sup> <http://www.jeuneafrique.com/176188/politique/mali-les-dessous-d-un-contre-coup-d-tat-manqu/>



Sanogo<sup>51</sup>, président d'un éphémère « Comité Militaire de Suivi de la Réforme des Forces de Défense et de Sécurité (CMSRFDS) »<sup>52</sup>, essentiellement chargé de réfléchir à l'amélioration des conditions de vie et de travail<sup>53</sup>.

## II. Processus RSS malien et programmes de réforme sectoriels

Durant cinquante ans, les questions de sécurité ont été exclues du débat public et du contrôle démocratique de sorte que, pour l'immense majorité des citoyens maliens, la sécurité a été perçue comme un domaine exclusivement réservé aux services de défense et de sécurité. On dénombre néanmoins un certain nombre de tentatives de restructuration des FDS maliennes depuis la fin des années 1990. Aucune d'entre elles ne s'est traduite par une amélioration de l'opérationnalité, du professionnalisme et de la redevabilité des FDS maliennes, ainsi qu'en a témoigné l'état désastreux de celles-ci lors du déclenchement de la crise de 2012. Pourtant, bien que les initiatives engagées n'aient pas été poussées suffisamment loin ou tout simplement au terme de la logique qu'elles impliquaient, il convient d'en avoir connaissance :

- tout d'abord parce qu'il est fondamental d'entretenir la mémoire institutionnelle du processus RSS ;
- d'autre part, parce que si l'objectif poursuivi est bien de favoriser le leadership national dans la conduite du processus RSS, il est essentiel de valoriser les mesures initialement lancées par les Maliens : alors que l'on utilise si volontiers le terme d'« appropriation » - qui pourtant qualifie le fait de reprendre à propre compte, de s'adapter ou de se conformer à des standards définis par d'autres – il convient à l'inverse d'identifier et de mettre en valeur les initiatives émanant à l'origine d'une impulsion locale.

### II.A Les premières tentatives de réforme (1997-2012)

Un processus de réforme a timidement été amorcé lors du deuxième mandat d'Alpha Oumar Konaré, puis a été poursuivi sous le gouvernement du général Amadou Toumani Touré.

#### II.A.1. Le Code de conduite des Forces Armées et de Sécurité de 1997

Élaboré en octobre 1997, le Code de conduite des Forces Armées et de Sécurité<sup>54</sup> du Mali aborde quatre aspects qui sont au cœur de la problématique sécuritaire actuelle :

- les devoirs des Forces Armées et de Sécurité envers l'État. « L'article 1er du Code stipule que « *l'Armée de la République est au service de la Nation. Sa mission est de préparer et d'assurer au besoin par la force des armes, la défense de la*

---

<sup>51</sup> Avant son arrestation, le capitaine Sanogo avait été promu Général : <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20130814.OBS3268/mali-le-cadeau-d-ibk-a-l-auteur-du-coup-d-etat.html> . Depuis le 30 novembre 2016, l'ancien meneur du coup d'Etat militaire comparait avec 17 autres prévenus dans l'affaire des bérets rouges. L'enjeu du procès est de déterminer son degré d'implication dans le massacre d'une vingtaine de soldats fidèles à l'ancien président Amadou Toumani Touré qui, après leur arrestation pour la tentative de contre-coup d'Etat, avaient été exécutés. C'est pour cette affaire et en aucun cas pour son putsch qu'Amadou Haya Sanogo comparait. <http://www.rfi.fr/afrique/20161130-mali-sikasso-proces-amadou-haya-sanogo-berets-rouges-ouvre-mercredi>

<sup>52</sup> Lors du discours d'investiture à cette fonction, prononcé en présence des présidents des institutions (Assemblée Nationale, Cour Suprême, Cour Constitutionnelle, Haut Conseil des collectivités, Conseil économique, social et culturel), de la hiérarchie militaire (le chef d'état-major général des armées ; les chefs d'état-major et directeurs de services centraux des armées et le directeur général des douanes), des ministres de l'Economie, des Finances et du Budget, de la Défense et des Anciens Combattants et de l'Administration territoriale ainsi que du ministre de la Sécurité intérieure et de la Protection civile, le Président par intérim avait tenu à préciser : « le Comité dirigé par le capitaine Sanogo n'est pas un prolongement du CNRDRE, ce n'est pas non plus une réactivation du CNRDRE , mais cela constitue une sorte de laboratoire au chevet de l'armée malienne ». <http://news.abamako.com/h/14226.html>

<sup>53</sup> Le 30 septembre 2013, le siège de ce nouvel organe avait été pris d'assaut lors d'un début de mutinerie par des soldats mécontents de ne pas avoir été promus.

<sup>54</sup> Ministère des Forces Armées et des Anciens Combattants, Code de conduite des Forces Armées et de Sécurité du Mali, <http://www.resdal.org/Archivo/d000000c.htm>

*patrie, de la forme républicaine, des acquis démocratiques et des intérêts supérieurs de la Nation* ». L'article 2 précise que « *l'institution militaire est à la disposition du pouvoir politique établi conformément à la Constitution* » ;

- les rapports entre les FDS et les populations civiles. Le Code de conduite dispose que « *les Forces Armées et de Sécurité doivent respect, protection et assistance aux populations civiles* » (article 7) ; « *les relations entre les Forces Armées et de Sécurité et les populations civiles doivent être harmonieuses et empreintes de confiance réciproque* » (Article 8) ; « *dans leurs relations avec les populations civiles, les militaires doivent éviter tout acte ou comportement pouvant déshonorer l'uniforme* » (Article 9) ;
- les rapports entre les Forces Armées et les Forces de Sécurité. le Code de conduite précise en son article 16 que : « *les Forces Armées et de Sécurité sont utilisées pour les besoins de sécurité interne et externe du pays. Dans l'exécution de leurs missions, ces forces entretiennent des rapports permanents: - en temps de paix ; - en temps de troubles, et - en temps de guerre* » ;
- le respect des Droits de l'Homme et du droit international humanitaire par les Forces Armées et de Sécurité. Selon le Code de conduite, « *le recrutement et la mobilisation des personnels des Forces Armées et de Sécurité seront en accord avec les obligations et engagements de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales stipulés dans la Constitution de la République du Mali* » (Article 21) ; « *Les Forces Armées et de Sécurité doivent bénéficier d'une formation appropriée en matière de Droit Constitutionnel, Droit de l'Homme, Droit International Humanitaire et de tout autre instrument juridique international visant la protection des droits fondamentaux de la personne humaine* » (Article 22) ; « *La responsabilité des militaires demeure entière s'ils violent les Droits de l'Homme dans l'exécution d'ordres manifestement illégaux* » (Article 25) ; « *Les Forces Armées et de Sécurité doivent éviter de porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique des personnes en toute circonstance, sauf cas de légitime défense pour soi ou pour autrui* » (Article 26).

## II.A.2. Les « Journées de réflexion de la Police Nationale » (2001)

Les « Journées de réflexion de la police nationale » ont été organisées du 21 au 23 février 2001 à Bamako à l'initiative de la Direction générale de la police nationale. Ont notamment été examinés lors de ces journées les problèmes tels que les ressources humaines, matérielles, logistiques, financières ainsi que les carences en termes d'infrastructures. Par ailleurs, ont été évoqués les traits de la police qu'il serait souhaitable de mettre en place : « *présente pour renforcer le sentiment de sécurité dans la cité ; respectueuse des lois et des droits de la personne dans l'exécution de ses missions ; discrète pour mieux s'informer, communiquer avec les citoyens, prévenir les crimes et délits et améliorer l'efficacité de ses prestations dans la cité ; tolérante des concepts traditionnels et socio-culturels de son milieu pour préserver l'harmonie sociale au sein de la famille et de la communauté ; disciplinée dans l'organisation et l'exécution des missions traditionnelles et spécifiques de sécurité publique ; forte pour assurer la protection des personnes et des biens, combattre le banditisme et la criminalité, conformément aux dispositions juridiques, administratives et réglementaires en vigueur* »<sup>55</sup>. Pour mettre en œuvre ces orientations, le Ministère de la Sécurité a esquissé en 2003 un plan opérationnel couvrant sept domaines prioritaires d'intervention :

- le renforcement de la sécurité des personnes et des biens ;
- le renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité ;
- une meilleure adaptation du dispositif de couverture sécuritaire ;
- l'adaptation de l'environnement juridique ;
- la mise en place d'une véritable politique de communication ;
- l'amélioration des méthodes de gouvernance ;
- la promotion d'une politique de coopération bilatérale et multilatérale.

Cependant, ce processus engagé à la faveur des « Journées de réflexion de la police nationale » n'a pas abouti à un projet de réforme.

---

<sup>55</sup> Direction générale de la police nationale, 2001.

## II.A.3. Les États Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali (2005)

C'est à la suite des émeutes de la jeunesse du 27 mars 2005<sup>56</sup> que le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC) a initié, les « *Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali* »<sup>57</sup> qui se sont tenus sous la présidence effective du Président de la République, Amadou Toumani Touré, et sous l'égide du Ministre de la Sécurité intérieure et de la Protection Civile. « *Cette rencontre a constitué le point d'entrée dans le processus de réforme du secteur de la sécurité et a été un moment historique dans les annales de la sécurité au Mali. Pour la première fois depuis l'indépendance, en 1960, les services de sécurité s'ouvraient aux autres acteurs du secteur de la sécurité. Tous les problèmes ont pu être évoqués et débattus sans tabou. Il y avait là des officiers généraux et des paysans, des soldats et des chasseurs, des policiers et des éleveurs, de hauts fonctionnaires et des ouvriers, des femmes, des hommes, des jeunes gens et des personnes âgées. Tous les participants ont identifié ensemble les défis sécuritaires, évalué les besoins de sécurité des populations et proposé des solutions ainsi que la forme de gouvernance nationale de la sécurité qu'ils appelaient de leurs vœux* »<sup>58</sup>. Il est intéressant de mentionner la méthodologie qui a été utilisée pour l'organisation de ces Etats Généraux :

- Dans une première phase, le ministère a envoyé des missions de sensibilisation sur le terrain, parfois jusqu'aux communes et aux villages, pour faire prendre conscience aux divers acteurs de la nécessité d'un débat national sur les questions de sécurité et pour recueillir leurs réactions.
- Durant la deuxième phase, le ministère a organisé des concertations régionales sous la responsabilité des gouverneurs de région autour de thématiques centrales comme le banditisme urbain et périurbain, la prolifération des armes légères, la gestion des conflits communautaires, la montée de l'intolérance religieuse, la criminalité transfrontalière, etc.
- La troisième phase a été la tenue, à Bamako, des Etats Généraux qui ont regroupé 245 participants venus d'horizons divers et représentant le gouvernement, l'administration générale, les régions administratives, les commandements de régions militaires, les ministères de la Défense et de la Sécurité, la société civile, le secteur privé, les partis politiques, les collectivités locales, les communautés ainsi que des partenaires techniques et financiers, etc<sup>59</sup>. Quatre objectifs ont été fixés à ces Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix : inciter toutes les composantes de la Nation à participer activement à un débat sur les questions de sécurité et à la conception d'un programme cohérent et harmonisé de sécurité ; identifier les éléments d'une « Politique nationale de sécurité » à travers l'examen, sous divers angles, des problèmes de sécurité ; réunir les éléments d'un projet de loi d'orientation et de programmation en matière de sécurité ; mettre en place un cadre de concertation, de coordination et de gestion participative des questions de sécurité entre tous les acteurs du secteur de la sécurité.

Cent-vingt-sept recommandations ont été formulées dont les plus importantes sont les suivantes :

- l'élaboration d'une politique nationale de sécurité fondée sur une nouvelle vision (la sécurité humaine) et une nouvelle stratégie globale (la prévention) ;
- la mise en œuvre d'un programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix ;
- la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de communication pour une gouvernance partagée de la sécurité et de la paix ;
- l'élaboration (dans la perspective d'une loi de programmation sécuritaire) d'un plan d'action à long terme de mise en œuvre des axes stratégiques de la politique nationale de sécurité.

Ces « États Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali » de 2005 ont constitué une étape clé pour développer la réflexion sur la décentralisation sécuritaire. Ils ont conduit à initier un premier travail sur la conception d'un système

---

<sup>56</sup> Ces émeutes ont été déclenchées à la suite de la défaite de l'équipe de football du Mali contre celle du Togo lors de la Coupe d'Afrique des Nations, qui a servi de prétexte à un déchaînement de violences et au saccage du centre de Bamako.

<sup>57</sup> Pour organiser ces Etats Généraux, le Ministère a bénéficié de l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

<sup>58</sup> Selon Zeïni Moulaye, in Bryden, p. 93. Voir aussi texte Zeni Moulaye : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/08907.pdf>

<sup>59</sup> La conférence inaugurale a été axée sur la problématique sécuritaire en Afrique de l'Ouest ; elle a été suivie de 21 autres communications qui ont porté sur des sujets d'actualité d'alors. Les travaux en ateliers ont été articulés autour de cinq grands thèmes : les sociétés du 21<sup>e</sup> siècle et l'émergence de nouveaux risques ; le principe de précaution et la culture de la prévention ; la sécurité et la décentralisation à l'horizon 2015 ; la sécurité et les conflits intercommunautaires ; les acteurs de la sécurité face à leurs responsabilités. Nombre de communications et d'interventions ont plaidé afin que cette nouvelle vision soit fondée sur la sécurité humaine.



pilote de police municipale et à procéder à une étude de faisabilité sur la police communale dans le cadre d'un programme du PNUD, le PGPSP (Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix au Mali, cf. *infra*).

Ces travaux prometteurs et particulièrement inclusifs sont pourtant restés largement inaboutis. En réalité, lors de ces Etats Généraux de 2005, « *une poignée d'officiers avait, dès le départ, mesuré le poids de l'enjeu et compris la nécessité et les retombées positives de la réforme sur l'avenir du pays. Ils se sont investis dans le processus mais ils étaient trop peu nombreux et n'occupaient pas de postes décisionnels. La hiérarchie, elle, a constamment apporté son soutien verbal à cette initiative mais, à l'analyse et a posteriori, il apparaît que ce soutien n'était que de façade* »<sup>60</sup>.

#### II.A.4. Le Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité de 2007

En 2007, la CONASCIPAL-Mali (Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères)<sup>61</sup> organisa le premier Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité. Le principal résultat de cette initiative a été l'élaboration d'un plan stratégique afin de recentrer l'intervention en matière de sécurité dans le cadre de la décentralisation en tenant compte de l'environnement changeant de paix et la sécurité au Mali et dans la sous-région<sup>62</sup>.

#### II.A.5. Le document Cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile (2010)

Au lendemain de la tenue des « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix », le ministère de la Sécurité a réuni une Commission chargée d'esquisser une politique nationale de sécurité intérieure et de procéder à la mise en place d'un Programme de gouvernance partagée de la sécurité. Ce Document cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile a connu une longue maturation entre le moment où sa rédaction a été entamée (janvier 2006) et le moment où il a été adopté par le Conseil des ministres le 20 octobre 2010. Il comportait neuf axes stratégiques autour desquels devait être articulée la politique nationale de sécurité et de protection civile :

1. la prévention des situations à risques pour la sécurité ;
2. le renforcement des capacités des forces de sécurité ;
3. le renforcement des capacités nationales en matière de prévention et de gestion des catastrophes ;
4. la lutte contre l'insécurité routière et fluviale ;
5. la mise en place de la police de proximité ;
6. la mise en œuvre d'une gouvernance partagée de la sécurité ;
7. la lutte contre le terrorisme ;
8. le renforcement de la coopération bilatérale et multilatérale ;
9. la mise en œuvre d'une stratégie de communication favorisant le changement d'attitudes et de comportements.

Par la suite, le ministère de la Sécurité a élaboré un Plan d'action quinquennal (2008–2012) dont le budget s'élevait à 88,4 milliards de FCFA. « *Cet énoncé de politique nationale de sécurité était assorti d'un plan d'action quinquennal qui devait servir de loi de programmation sécuritaire. L'adoption de ce plan d'action a été différée par le Conseil des ministres pour des raisons à la fois budgétaires et politiques. Celui-ci avait estimé que le budget requis n'était pas disponible. En outre, pour le chef de l'Etat en particulier, une loi de programmation sécuritaire devait aller de pair avec une loi de programmation militaire qui n'était pas encore prête. En revanche, l'idée d'un programme qui soutiendrait la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité a été retenue : ainsi est né le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP)* ». Cette situation a mis en lumière les jeux d'intérêts corporatistes entre la défense et la sécurité. En outre, cette stratégie nationale en matière de sécurité intérieure adoptée en 2010 n'a jamais été diffusée.

---

<sup>60</sup> Moulaye Zeini, art. cit., p. 98.

<sup>61</sup> Créé en 1999, la Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères (CONASCIPAL) est un groupe de coordination des groupes de la société civile malienne.

<sup>62</sup> <https://www.peaceinsight.org/fr/conflicts/mali/peacebuilding-organisations/conascipal/>

## II.A.6. Le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et la Paix au Mali (PGPSP) : un concept précurseur ?

Le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et la Paix au Mali (PGPSP) a été mis en œuvre conjointement par le Gouvernement du Mali et le PNUD<sup>63</sup>. « la mise en œuvre de la gouvernance partagée de la sécurité (...) suppos(ait) une large participation à la gestion des questions de sécurité ainsi qu'une répartition des rôles et responsabilités à travers des instances de concertation et de coordination composées de toutes les couches représentatives de la société »<sup>64</sup>.

Ce programme a appuyé techniquement et financièrement plusieurs institutions de la République (Assemblée Nationale, Conseil économique et social, Ministères de l'Administration territoriale, de la Défense, de la Promotion de la femme, de la Justice, etc.) ainsi que de nombreuses communautés, collectivités locales et organisations de la société civile dans leurs actions de prévention, de gestion et de résolution de conflits. « L'engagement communautaire a également été un aspect du programme qui a inclus l'organisation de 15 rencontres intercommunautaires ou intercommunales et la mise en place d'un projet d'appui au renforcement des capacités de gouvernance locale dans la région de Kidal où se posaient des problèmes spécifiques de sécurité et de développement à la base. »<sup>65</sup>. En outre, un certain nombre d'études a été mené, notamment une étude de faisabilité sur la police communale ; une étude de faisabilité pour la création d'une base de données sur la criminalité ; et une étude relative à la stratégie de communication assortie d'un plan de communication du Ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection Civile. Le Programme a suscité un véritable engouement au niveau de la société civile, des collectivités territoriales et surtout des communautés ainsi que l'engagement de certains partenaires au développement.

Il est également intéressant de constater que lors des entretiens réalisés dans le cadre de la présente étude en septembre 2017, tout comme dans la littérature, le PGPSP est encore aujourd'hui unanimement cité et loué pour sa pertinence, beaucoup regrettant qu'il n'ait pas été mené au terme de sa logique car les populations se seraient rapprochées des pouvoirs publics et non pas des terroristes.

Cependant, « un regret demeure : c'est le niveau limité d'appropriation par les forces de sécurité »<sup>66</sup> tandis que le gouvernement d'alors n'a fait preuve que de peu d'enthousiasme pour la réforme et l'approche promue. Les succès en demi-teinte du PGPSP et plus largement les échecs des initiatives maliennes ci-dessus mentionnées ont été analysés de manière réaliste et amère par le principal concepteur du Programme, son excellence Zeini Moulaye qui considère qu'ils « découlent d'un conservatisme d'arrière-garde de certains officiers de la hiérarchie arc-boutés sur des privilèges souvent immérités (en termes de recrutements, de grades, de postes, d'indemnités). (...) Cette situation s'explique avant tout par l'absence de volonté politique au plus haut niveau de l'Etat, le chef de l'Etat étant constitutionnellement le chef suprême des armées et, de surcroît, un ancien officier général. (...) (Eurent été nécessaires) davantage de volonté politique au sommet de l'Etat et un engagement plus fort au niveau de toutes les institutions de la République, si la hiérarchie de la sécurité n'avait pas fait preuve de frilosité, et si dès le départ les forces de sécurité et de défense avaient compris que la réforme du secteur de la sécurité avait un caractère global et s'étaient solidarisées pour la mener à bien. En effet, l'idéal aurait été pour le Mali de disposer d'un seul grand programme de réforme fondé sur une vision unique, une stratégie globale, une synergie d'actions et une communication pertinente. Au lieu de cela, plusieurs programmes œuvrant dans les domaines de la paix et de la sécurité ont coexisté sans aucun lien organique ni même une collaboration sur le terrain. Leur fusion aurait remis en cause des intérêts et des ambitions personnels »<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Sont venus progressivement se joindre au PNUD des partenaires financiers et techniques tels que le Luxembourg, la Suisse, la Norvège, le Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), le Centre Interculturel de Communication (SIK) de Stavegen, en Norvège, le Centre marocain d'Etudes des Droits Humains et de la Démocratie (CEDHD). L'agence d'exécution du Programme était le Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile. L'animation était assurée par deux organes : le Comité d'orientation, présidé par le Ministre de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile, et l'Equipe de gestion dirigée par un haut fonctionnaire dudit ministère.

<sup>64</sup> Moulaye et Niakaté, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/08907.pdf> p. 15.

<sup>65</sup> Moulaye (2015), p. 97.

<sup>66</sup> Moulaye et Niakaté, *Idem*, p. 19.

<sup>67</sup> Moulaye Zeïni, 2015. « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali, in Bryden », A. et F. Chappuis, (dir. publ.) *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, pp. 86 et 101.

## II.B. La dynamique engagée depuis la crise de 2012

Lors de la crise de 2012, les forces de sécurité et de défense ont subi une telle humiliation qu'aujourd'hui aucune force ne s'oppose au principe d'une réforme du secteur de la sécurité. Par ailleurs, l'engagement du gouvernement malien dans le processus RSS est devenu manifeste à compter de l'année 2014<sup>68</sup> ainsi qu'en avaient témoigné un certain nombre de mesures, telles la création de la Commission nationale RSS, à la faveur du décret du 2 août 2014 et la nomination du Coordonnateur de la CNRSS le 5 mars 2015.

Dans les faits, la RSS a initialement été prise en charge par le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC). Les autres ministères ont cependant montré des réticences à ce que le Ministère de la Sécurité soit chef de file. Il a donc été décidé de faire avancer les choses dans le cadre de l'Accord de paix de mai et juin 2015. Parallèlement à l'adoption d'un nouveau décret relatif au fonctionnement d'une nouvelle architecture institutionnelle en matière de RSS prenant en considération les dispositions de l'Accord, chaque ministère s'est cependant engagé de manière sectorielle dans un processus de réforme spécifique, souvent en l'absence d'action concertée.

### II.B.1. Récapitulatif des textes, lois et règlements relatifs au secteur de sécurité

Les paragraphes qui suivent procèdent à un état des lieux de la législation<sup>69</sup>.

#### *Les dispositions constitutionnelles (relatives aux pouvoirs exécutif et législatif).*

La Constitution du Mali du 25 Février 1992, adoptée dans le contexte particulier d'après crise (cf. *supra*), consacre la prééminence du pouvoir présidentiel en matière de sécurité, conférant au Président de la République des pouvoirs très étendus.

- Article 44 : Le Président de la République est Chef Suprême des Armées. Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la défense nationale (organe de direction de politique générale en matière de défense) et le Comité de défense de la défense nationale, organe de direction militaire et de gestion de crise) ;
- Article 46 : (...) Il nomme aux emplois civils et militaires supérieurs déterminés par la loi. (...).
- Article 53 : Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation et dispose de l'Administration et de la Force Armée.
- Article 55 : Le Premier Ministre (...) est responsable de l'exécution de la politique de défense nationale.
- Article 54 : le gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 78 (relatif à l'engagement de la responsabilité du gouvernement et au recours éventuel à une motion de censure par les Parlementaires) et 79 (relatif aux conditions de démission du gouvernement).
- Article 70 : est défini le rôle de l'Assemblée Nationale et fixé le domaine de la loi qui, en ce qui concerne la sécurité, détermine les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; les crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, la police judiciaire, l'extradition, l'amnistie, la création des juridictions, le statut des Officiers Ministériels, le statut des Professions Juridiques et Judiciaires ; le statut général des fonctionnaires ; le statut général du personnel des Forces Armées et de Sécurité. La loi détermine également les principes fondamentaux suivants, relatifs à : l'organisation générale de la défense et de la sécurité ; la création, l'organisation et le contrôle des services et organismes publics ; la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources ; l'organisation administrative du territoire ; l'organisation de la justice ; au régime pénitentiaire.
- La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée Nationale suivant l'article 71.
- Article 72 : L'état d'urgence et l'état de siège sont décrétés en Conseil des Ministres. Leur prorogation au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée Nationale.

---

<sup>68</sup> Discours du Président de la République du 20 janvier 2014. « *Notre vision sera celle de la sécurité humaine, avec ... nos citoyens au départ, au centre et à l'arrivée du projet* ».

<sup>69</sup> Les textes pertinents énumérés ci-dessous ont été identifiés grâce à la publication de l'ARGA réalisée par Dakouo et Doumbia.

- Articles 81 et 82 : le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif ; les magistrats ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi. Le Président de la République est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

### *Les dispositions législatives et réglementaires*

#### **Sécurité nationale**

- Décret N°2016-0217/ P-RM-du 04 Avril 2016 déclarant l'état d'urgence sur le territoire national;
- Décret N°33/P-RM du 10 janvier 2013, instituant l'état d'urgence sur le territoire national.

#### **En matière de défense :**

- Loi N°2015-008 du 5 mars 2015 portant Loi d'orientation et de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 votée, avec son annexe, par l'Assemblée Nationale du Mali.
- Décret N°527/MDAC du 21 juin 2013 déterminant le cadre organique de la Direction des Ressources Humaines du Ministère de la Défense et des Anciens Combattants ;
- Décret N°611/MDAC du 24 juillet 2013 portant institution d'une Prime de Risque au profit des Personnels Militaires des Forces Armées ;
- Arrêté N°2013-1183/MDAC-SG du 29 mars 2013 portant réglementation et nomenclature de la tenue et des attributions des personnels militaires ;
- Article 2 du Décret 2012-198/PM-RM du 7 Mai 2012, qui fixe les attributions spécifiques du Ministre de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC), pose que ce dernier est chargé de l'exécution de la politique de défense nationale<sup>70</sup> ;
- Article 24 du Décret N° 2012-195/PM-RM du 7 Mai 2012, qui fixe l'organisation de la Primature, dote le Premier Ministre d'un Cabinet de défense chargé de l'assister dans ses fonctions de responsable de l'exécution de la politique de défense nationale et de coordination des activités des départements ministériels en matière de défense<sup>71</sup> ;
- Loi n°04-051 du 23 novembre 2004 portant organisation générale de la défense nationale ;
- Loi n° 01- 0531 du 2 juillet 2001 portant ratification de l'ordonnance n° 00- 053/p-rm du 27 septembre 2000, portant création de l'inspection générale des armées et services du Ministère des Forces Armées ;
- Loi n°93-040 du 1er juillet 1993, portant création de la Direction centrale du commissariat des armées ;
- Loi n°93- 039 du 1er juillet 1993 portant création de la direction centrale des services de santé des armées ;
- Loi n°95 042 du 20 avril 1995 portant code de justice militaire au Mali.

#### **En matière de sécurité intérieure :**

- Arrêté n°2013-0985/MSIPC-SG du 18 mars 2013 portant nomination des membres de la Commission de réforme des fonctionnaires de la Police Nationale ;

---

<sup>70</sup> Le Ministre de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC) « exerce l'autorité sur l'ensemble des forces de services des armées et est responsable de leur sécurité ; assure la défense et l'intégrité du territoire national ; pourvoit à l'organisation, à la mise en condition d'emploi et à la mobilisation de l'ensemble des forces et assure la gestion des infrastructures et équipements des Forces Armées ; veille à la programmation et à la gestion des besoins des Forces Armées en hommes et en matériel ; assure l'exercice des pouvoirs judiciaires prévus par le Code de justice militaire et veille à l'application des peines prononcées par les juridictions militaires ; participe en relation avec le ministère des Affaires Etrangères, à la conduite des négociations internationales concernant la défense ; veille au bon accomplissement par les Forces Armées des missions de maintien de la paix et de la sécurité intérieure ; élabore et assure la mise en œuvre des mesures de protection des anciens combattants, militaires retraités et victimes de guerre ; informe régulièrement le Gouvernement en rapport avec les départements en charge de la sécurité intérieure et de l'administration territoriale, de la situation sécuritaire du territoire national. » (Dakouo et Doumbia, p. 34).

<sup>71</sup> « Ce Cabinet procède aux études et émet des avis ou des propositions dans les domaines de sa compétence, assure la coordination des activités des hauts fonctionnaires de la défense des départements ministériels et participe à l'exécution des décisions et mesures prises par le Conseil Supérieur et le Comité de la Défense Nationale » (Dakouo et Doumbia, p. 33).

- Décret 2012-199/PM-RM du 7 Mai 2012 fixant les attributions spécifiques du Ministre de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile, chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale en matière de sécurité intérieure et de protection civile<sup>72</sup> ;
- Loi N°05-069 du 30 décembre 2005 portant statut des fonctionnaires de la fonction publique;
- Loi N° 96-035 du 13 juin 1996 portant création de l'Inspection de l'Intérieur.
- Loi N°93-019 du 22 avril 1993 portant création de la direction générale de la police nationale ;
- Loi N° 93-018 du 29 janvier 1993, portant statut général des fonctionnaires de la police ;
- Loi N°02-056 du 16 décembre 2002 portant statut des fonctionnaires de la police nationale.

### *Les dispositions de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali de mai et juin 2015*

Le lancement du processus RSS proprement dit a été préalable à la signature de l'Accord d'Alger. Cependant, la prise en considération de ce processus RSS par l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, en constitue désormais un aspect crucial.

L'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali a réaffirmé la volonté politique des différentes parties d'agir dans le domaine de la RSS et a confirmé que les réformes liées à la sécurité devaient demeurer une priorité nationale. De plus, cet Accord prévoit une approche multidimensionnelle visant à réorganiser l'appareil sécuritaire national, non seulement à travers le déploiement des forces armées et des forces de sécurité sur l'intégralité du territoire, mais aussi au travers de leur réorganisation coordonnée du niveau central au niveau local.

Les dispositions de l'Accord de paix ont en outre impliqué un certain nombre de modifications institutionnelles, y compris l'intégration d'acteurs jusqu'ici hors du processus RSS : l'Accord de paix a ainsi prévu le réajustement de certaines structures institutionnelles préalablement mises en place par décret afin d'y intégrer les groupes parties prenantes à sa mise en œuvre, la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) et de la Plateforme. L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali prévoit aussi le cantonnement des ex-belligérants des groupes rebelles, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) de ces derniers.

Enfin, cet accord de paix définit précisément des domaines prioritaires en matière de RSS, à savoir :

- la création d'une police territoriale ;
- la mise en place de comités consultatifs de sécurité au niveau local ;
- la mise en place de capacités de protection civile au niveau local ;
- un processus de réforme approfondi du système judiciaire<sup>73</sup>.

Le Comité de Suivi de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali (CSA) est appelé à jouer un rôle non négligeable dans la mise en œuvre de telles dispositions, conformément à sa mission d'assurer le suivi, le contrôle, la supervision et la coordination de l'application effective par les parties de toutes les dispositions de l'Accord de paix.

### **Disposition de l'Accord d'Alger relatives à la RSS**

#### **TITRE III : QUESTIONS DE DEFENSE ET DE SECURITE**

#### **-Le Chapitre 7 de l'Accord évoque les Principes directeurs suivants :**

Articles 17 : Les questions de défense et de sécurité ci-après sont régies par les principes suivants :

- inclusivité et représentation significative de toutes les populations du Mali au sein des forces armées et de sécurité ;
- unicité des forces armées et de sécurité du Mali, relevant organiquement et hiérarchiquement de l'Etat central ;
- progressivité du redéploiement des forces armées et de sécurité reconstituées du Mali.

<sup>72</sup> « Il est chargé, entre autres missions, du respect de la loi et du maintien de l'ordre public et de la sécurité sur tout le territoire national ; de la mise en œuvre des mesures de préparation et d'emploi des forces de sécurité pour le maintien de l'ordre ; du contrôle de la réglementation relative à la circulation sur les voies ; de la participation à l'information du Gouvernement sur la situation sécuritaire du territoire national ; de l'exercice de la police des établissements classés de jeux ; de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de prévention et de secours destinées à assurer la protection des populations, notamment dans les cas de sinistre ou de calamité » (Dakouo et Doumbia, p. 34).

<sup>73</sup> Ce volet relatif à la réforme du système de justice n'est pas traité dans la présente étude.



C'est le Chapitre 10 de l'Accord, intitulé « Réorganisation des Forces Armées et de Sécurité » qui traite des questions relatives à la RSS<sup>74</sup>.

**Article 23 :** Les Parties conviennent de la nécessité d'entreprendre, en profondeur, une Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), en tirant les leçons des expériences passées et en s'appuyant sur les documents pertinents de l'Union africaine et des Nations unies.

**Article 24 :** Le Gouvernement prendra, avec l'aide des partenaires internationaux, toutes les dispositions nécessaires pour la mise en place d'institutions de défense et de sécurité aptes à répondre aux besoins sécuritaires du pays et à contribuer à la promotion de la sécurité régionale.

**Article 25 :** Les Parties conviennent de mettre en place un Conseil national pour la RSS, suffisamment représentatif et réunissant des capacités issues des différentes communautés, en vue d'entreprendre une réflexion approfondie sur une nouvelle vision nationale de la sécurité et de la défense compte tenu de tous les facteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux pertinents.

**Article 26 :** Le Conseil national pour la RSS fait des recommandations sur des mécanismes novateurs en ce qui concerne les nominations aux postes dans les grands commandements et services, aux fins de renforcer la cohésion nationale ainsi que la professionnalisation et l'efficacité desdits postes.

**Article 27 :** Dans le contexte de la réforme des Forces Armées et de Sécurité, il sera procédé à la création d'une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales, dans le cadre de leurs pouvoirs de police.

**Article 28 :** Des Comités Consultatifs Locaux de Sécurité (CCLS) regroupant les représentants de l'Etat, des autorités régionales et locales, des communautés et des autorités traditionnelles, sont mis en place et placés sous l'autorité du chef de l'Exécutif local.

C'est le Chapitre 8 de l'Accord d'Alger qui traite des questions relatives au DDR.

#### **Chapitre 8 : Cantonnement, intégration et désarmement, démobilisation, et réinsertion (DDR)**

**Article 18 :** Le processus de cantonnement des combattants vise à recenser les combattants éligibles à l'intégration ou au programme DDR. Ce processus est mené suivant des normes et pratiques professionnelles établies avec le soutien de la Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA).

**Article 19 :** Les Parties conviennent de la mise en place d'une Commission nationale pour le DDR, comprenant les représentants du Gouvernement et des mouvements signataires. Cette commission travaillera en étroite collaboration avec le Comité de suivi du présent Accord.

**Article 20 :** L'intégration et le DDR se déroulent au fur et à mesure du cantonnement des combattants pour, soit l'intégration au sein des corps constitués de l'Etat y compris au sein des forces armées et de sécurité, soit la réinsertion dans la vie civile. Le DDR concernera les ex-combattants cantonnés qui n'auront pas bénéficié de l'intégration.

Par ailleurs, le titre V de l'Annexe 2 de l'Accord de paix<sup>75</sup>, spécifie plus en détail les dispositions relatives à la RSS et au DDR<sup>76</sup>.

Les dispositions de l'Accord pour la paix et la réconciliation sont ainsi basées sur la relance du processus de la décentralisation, cherchant à renforcer la déclinaison locale et régionale des initiatives afin d'améliorer l'opérationnalité des FDS tout comme le contrôle démocratique de leurs interventions.

## **II.B.2. Initiatives nationales engagées avant la signature de l'Accord d'Alger**

Préalablement à la signature de l'Accord de paix, le gouvernement malien s'est donc engagé de sa propre initiative dans un processus de refonte de son secteur de la sécurité. Il convient de souligner l'importance des réalisations effectuées durant la période intérimaire entre 2012 et 2014, sous la Présidence de Diancouda Traoré).

Toutefois, bien que la RSS ait figuré sur l'agenda du Programme d'action du gouvernement, les initiatives adoptées par le gouvernement malien avant la signature de l'Accord d'Alger se sont caractérisées par l'adoption de mesures sectorielles mises en œuvre de manière parallèle, respectivement dirigées par le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC) et par le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC). En conséquence

<sup>74</sup> source : <http://photos.state.gov/libraries/mali/328671/peaceaccord-translations/1accord-paix-et-reconciliation-francais.pdf>.

<sup>75</sup> Cf. Annexe 2, « Questions de Défense et de Sécurité », de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali.

<sup>76</sup> Voir [http://cormand.huma-num.fr/biblio/publingues/accord\\_paix\\_reconciliation.pdf](http://cormand.huma-num.fr/biblio/publingues/accord_paix_reconciliation.pdf)

de ces processus initialement menés de manière parallèle voire concurrentielle, il existe une séparation *de facto* entre les programmes de réforme de la défense et de la sécurité.

### *Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2013-2018*

Le « Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) » 2013-2018 », adopté en novembre 2013, porte en son deuxième point sur « *la restauration de la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national* ». La principale mesure envisagée dans le PAG faisait référence à la Réforme du Secteur de la Sécurité et prévoyait la modernisation en conséquence des forces de défense et de sécurité.

### *La mise en place du Groupe Pluridisciplinaire de Réflexion sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (GPRSS)*

Le 30 décembre 2013, le Ministère de la Sécurité a relancé le processus de réforme par la mise en place d'un « Groupe Pluridisciplinaire de Réflexion sur la Réforme du Secteur de la Sécurité » (GPRSS). Ce groupe de travail a été créé par Arrêté No 2013-4444/ MS-SG du 22 novembre 2013<sup>77</sup> du Ministre de la Sécurité, avec pour mission de :

- définir la vision nationale de la RSS ;
- concevoir les mécanismes de pilotage et de coordination de la RSS ;
- élaborer une stratégie de mobilisation des ressources.

Ce GPRSS, composé de représentants civils et militaires ainsi que de partenaires internationaux, a été ainsi chargé de proposer un processus de refonte de l'appareil sécuritaire. Ce sont les recommandations de cette instance qui ont conduit à la création du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS, cf. *infra*) pour le pilotage et la coordination du processus de RSS<sup>78</sup>. A également été prévue par le GPRSS la mise en place de comités sectoriels<sup>79</sup>. Bien que le décret ait appelé tous les ministères intéressés à le faire, seul le MSPC a établi un comité sectoriel<sup>80</sup>. En outre, les dissensions ont sinon entravé, du moins retardé l'opérationnalisation du CNRSS ainsi que des comités sectoriels rattachés et plus généralement la mise en place d'un processus de RSS holistique et global prescrit par le GPRSS.

### *La mise en place de la Commission de refondation de la défense*

Avant la crise de 2012, la nécessité de la réforme de l'armée malienne s'était fait sentir avec acuité : des efforts de réforme avaient ainsi été engagés au sein du ministère dès la fin des années 1990<sup>81</sup> et l'état-major avait déjà travaillé sur l'architecture de défense.

La crise a imposé la reprise en urgence de tels efforts. Le ministère de la Défense a donc mis en place dès 2013 une commission de refondation de la défense, dans le but de rendre les forces armées plus respectueuses de l'ordre démocratique et plus efficaces dans leur mission de défense du territoire national tout en mettant l'accent sur la formation des hommes et les dotations en moyens et en équipements. Ce sont notamment les travaux du Comité de réflexion sur la réforme de la défense mis en place par le Ministre de la Défense en novembre 2013 qui ont abouti à l'adoption d'une Loi d'Orientation et de Programmation Militaire (LOPM) 2015- 2019 le 20 février 2015 (cf. *infra*).

---

<sup>77</sup> Arrêté n° 2013/4444/MS-SG du 22 novembre 2013 portant création du Groupe de Réflexion interdisciplinaire sur la Réforme du Secteur de la Sécurité. Les membres de ce GPRSS ont été désignés par la décision n°521/MS-SG du 2 décembre 2013 adoptée par le Ministre de la Sécurité.

<sup>78</sup> <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>

<sup>79</sup> Décret N° 2014-0609/P-RM du 14 août 2014 portant création du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité.

<sup>80</sup> Décision n°2015 108/MSPC-SG du 7 mai 2015 portant création du Comité sectoriel pour la Réforme du Secteur de Sécurité, adoptée par le Ministre de la Sécurité.

<sup>81</sup> En 1996, un projet de loi d'orientation et de programmation visant à rendre l'armée plus efficace et opérationnelle avait été ébauché mais n'avait finalement pas abouti.



### II.B.3. Le rôle des structures nationales et internationales de coordination mises en place depuis la signature de l'Accord d'Alger

Un certain nombre d'organes ont été mis en place conformément aux dispositions contenues dans l'Accord pour la paix et la réconciliation dont les missions concernent le processus RSS. Le dispositif institutionnel mis en place témoigne de la nécessité permanente de rechercher des équilibres pour éviter les frustrations et les sentiments de mise à l'écart. La logique de l'architecture institutionnelle retenue pourrait cependant se révéler problématique : idéalement, la Commission d'Intégration et la Commission Nationale DDR (CNDDR) auraient dû être des sous-piliers ou des démembrements du Commissariat RSS. Il y a eu par ailleurs davantage d'empressement à rendre opérationnelles la CNDDR et la Commission d'Intégration que le Conseil National RSS (CNRSS) alors même que les actions et décisions de ces deux premiers organes ne peuvent être rendues opérationnelles que par ce Conseil (dont la composition est pléthorique) qui chapeaute l'ensemble de l'architecture.

#### *Le Comité de Suivi de l'Accord*

Au sein du Comité de Suivi de l'Accord (CSA)<sup>82</sup>, deux structures concernent le processus RSS :

- la Sous-Commission Défense et Sécurité (SCDS). Le mandat de la SCDS est d'assurer l'expertise et le suivi technique des aspects liés aux domaines de la défense et de la sécurité dans la mise en œuvre, par les parties signataires, de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali.
- la Commission Technique de Sécurité (CTS), placée sous l'égide de cette Sous-commission Défense et Sécurité du Comité de Suivi, a repris les attributions de la Commission Technique Mixte de Sécurité (CTMS) issue de l'Accord de Ouagadougou et élargie le 16 Septembre 2014 à Alger.

#### *Le cadre institutionnel de la RSS*

La création du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) avait été consacrée par le décret présidentiel No.2014- 0609 P-RM du 14 août 2014, puis par la nomination du Coordonnateur de ce Conseil National pour la RSS au Mali par décret présidentiel No.2015-0141/P-RM du 5 mars 2015. Ce CNRSS a cependant tardé à devenir fonctionnel car le décret initial ne prévoyait rien quant aux groupes armés dont il convenait désormais de tenir compte conformément à l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali<sup>83</sup>.

C'est pourquoi, l'organe national de coordination (CNRSS) a été refondu par le Décret N° 2016-0401/P-RM du 9 juin 2016 fixant le cadre institutionnel de la Réforme du Secteur de la Sécurité. Dans le processus d'institutionnalisation de la réforme du secteur de la sécurité, le Décret N° 2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 a porté modification de ce décret N°2016-0401/P-RM du 09 Juin 2016. En son article 2, le décret dispose ainsi 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) ;
- des Comités Consultatifs de Sécurité (CCS) au niveau régional et local .

---

<sup>82</sup> La vingtième session ordinaire des travaux du Comité de Suivi de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger (CSA) s'est tenue le lundi 11 septembre 2017 : <https://minusma.unmissions.org/comite-de-suivi-de-l%E2%80%99accord-pour-la-paix-et-la-reconciliation-au-mali-csa-les-travaux-se-sont>

<sup>83</sup> L'Accord prévoit notamment les dispositions suivantes :

- Le changement de nom du CNRSS ;
- Une composition de ce Conseil qui soit « suffisamment représentatif(ve) et réunissant des capacités issues des différentes communautés ».

Par ailleurs, l'Annexe II, titre V.a. de l'Accord stipule : « Le CNRSS définira en outre les responsabilités et missions des différents acteurs du secteur de la sécurité, en tenant compte de la diversité des 23 espaces géographiques (villes, villages, brousse, espaces désertiques, axes de circulations, points de passage obligés, et espaces frontaliers) et suivant les objectifs poursuivis (protection des populations, justice, incarcération et exécution des sentences judiciaires, lutte contre les désastres naturels, actions offensives, rassemblement de preuves, enquêtes, défense du territoire, gestion des frontières, renseignement, gestion et supervision des institutions de sécurité, etc... - Le CNRSS veillera à renforcer le contrôle et la supervision des forces armées et de sécurité aux niveaux national et local et à promouvoir le respect des lois et de l'état de droit ».

## Le Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS)

Le CNRSS est aujourd'hui rattaché à la Primature et donc placé sous l'autorité et la présidence du Premier ministre. La nouvelle instance mise en place a procédé au réajustement de certaines structures en y intégrant notamment les représentants de la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) et de la Plate-forme<sup>84</sup>.

Outre le Premier ministre, le CNRSS comprend l'ensemble des membres du Gouvernement ; dix représentants de la Coordination ; dix représentants de la Plate-forme ; 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 représentant de la Commission de la Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile, de l'Assemblée Nationale ; un représentant du Haut Conseil des Collectivités.

En septembre 2017, tous les membres du CNRSS avaient été désormais désignés et nommés. Le CNRSS a ainsi été officiellement lancé le 11 mai 2017 lors d'une cérémonie présidée par le Ministre de la Défense. Certains estiment que l'ancrage d'une telle structure aurait dû se situer au niveau du Président de la République afin de faciliter les arbitrages, la coordination et la synergie d'actions. En effet, le décret initial de 2014 avait rattaché le premier CNRSS directement au Président de la République et désigné comme membres de ce Conseil uniquement les ministères régaliens. Selon le deuxième décret stipulant que l'ensemble des membres du gouvernement sont membres du CNRSS, risquent de se poser des problèmes opérationnels en raison de la composition désormais pléthorique de ce Conseil. Par ailleurs, d'autres déplorent que les organisations de la société civile <sup>85</sup> ainsi que des représentants des autorités traditionnelles ne soient pas représentés au sein de ce Conseil. « *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* »<sup>86</sup>. Enfin, les mouvements armés eux-mêmes sont traversés de dissensions en leur sein ce qui a rendu les choses plus ardues et retardé la désignation de leurs représentants. Il n'est pas exclu que de telles dissensions obèrent également le fonctionnement régulier de ce Conseil.

Il n'y a globalement pour l'instant que peu de soutien apporté à la Primature en matière de RSS. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) se concentrent principalement sur le soutien aux ministères sectoriels (sécurité intérieure, défense, etc...) ainsi que le démontrent les paragraphes qui suivent. Néanmoins cinq PTF soutiennent le CNRSS : la MINUSMA, l'UE (via la mission EUCAP), le Danemark, les Pays-Bas et les Etats-Unis. Les Pays-Bas ont soutenu le CNRSS à travers leur programme de soutien à la réforme et à la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali,<sup>87</sup> mis en œuvre par le DCAF<sup>88</sup>. Le Danemark, dans le cadre de son programme Sahel<sup>89</sup>, a également soutenu le renforcement des capacités du CNRSS par diverses formations mises en œuvre par le National Democratic Institute

<sup>84</sup> Les représentants du gouvernement ont été désignés fin 2016 ; les représentants de la Plate-forme et de la CMA ont été formellement désignés en février 2017.

<sup>85</sup> Entretien avec les représentants du FOSC, Bamako, septembre 2017.

<sup>86</sup> <http://issat.dcaf.ch/download/115952/2116180/Policy%20Brief%20N02-Avril%202017%20ARGA-Mali.pdf>

<sup>87</sup> Les Pays-Bas vont continuer à soutenir le renforcement de la gouvernance de la sécurité au Mali à travers un programme de 2 millions d'euros sur quatre ans (2017 à 2020). L'objectif est la poursuite du renforcement du cadre institutionnel du secteur de la sécurité et l'amélioration de sa supervision et de son suivi par l'exécutif, le pouvoir législatif et la société civile. Il sera mis en œuvre par le DCAF et se situe dans le prolongement du programme déjà financé entre 2013 et 2016.

<sup>88</sup> Ce programme mis en œuvre par le DCAF a apporté un appui à la gestion et au lancement du processus de RSS à l'échelon du gouvernement. A cet effet, un conseiller technique a été mis en place auprès du CNRSS. En ce qui concerne plus largement le DCAF, il s'avère que le gouvernement malien fait partie du Conseil de Fondation de l'organisation. Le programme du DCAF en faveur du Mali s'articule par ailleurs autour de quatre axes stratégiques :

- appui au gouvernement malien pour accompagner le processus RSS au niveau stratégique via le soutien apporté au Commissariat RSS ;
- appui au Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile via le soutien à la gendarmerie, à la police et à l'Inspection générale (volet le plus substantiel) qui s'inscrit dans le prolongement de la phase d'inception et d'évaluation menée entre 2014 et 2016 en soutien du GPRSS.
- appui au Parlement ;
- appui à la société civile.

<sup>89</sup> Le Programme Sahel, financé par la Coopération danoise, s'inscrit dans le cadre d'un programme sous régional couvrant le Mali, le Niger et le Burkina Faso, et vise la promotion de la paix et de la stabilité à travers un contrôle démocratique effectif et responsable du secteur de la sécurité par les acteurs de la société civile.

(NDI)<sup>90</sup>. Les Etats-Unis, au travers de leur programme, « Initiative pour la gouvernance du secteur de la sécurité : Security Governance Initiative » (SGI)<sup>91</sup>, soutiennent également la Primature.

## Le Commissariat RSS

Le Commissariat RSS<sup>92</sup> est lui-même composé de 3 cellules :

- une cellule « Défense – Sécurité – Relations internationales », dirigée par un représentant du Ministère de la Défense ;
- une cellule « gouvernance économique », dirigée par un représentant de la CMA ;
- une cellule « gouvernance politique », dirigée par un représentant de la Plate-forme.

Le retard accumulé dans la mise en place de cet organe s'explique principalement par la nécessité de prendre en considération les dispositions des nouveaux décrets relatifs à l'architecture institutionnelle, ainsi que par les délais de nomination des représentants des groupes armés. Il est important à cet égard de mesurer concrètement le type de difficultés que suppose la mise en application des décisions arrêtées. S'est par exemple posé le problème de la prise en charge financière des membres du CNRSS qui a mené à l'adoption d'un décret visant à fixer leurs primes et avantages. En dépit de l'adoption de ce décret et de la mise à disposition par le gouvernement d'un million de francs cfa, il y a cependant eu de faibles avancées en raison des problèmes posés par les noms transmis sur les décrets de nomination, qui ne correspondaient pas à l'état civil indiqué sur les pièces d'identités. Il s'est donc avéré impossible de payer les personnes concernées.

Les membres du Commissariat ont bénéficié d'un atelier animé par le DCAF pour renforcer leurs capacités et leur compréhension de la RSS. Du 5 au 7 septembre 2017, s'est en outre tenu un atelier de planification stratégique, financé par les Pays-Bas et animé par le DCAF qui a permis de fixer les activités prioritaires du Commissariat à mener d'ici décembre 2017. Ce plan stratégique se concentre sur :

- la définition des critères d'intégration, en lien avec la Commission d'intégration (cf. *infra*) - en charge de la définition des critères d'identification, des quotas et des grades – ainsi qu'avec l'armée, la gendarmerie, la police, etc.... ;
- le plan stratégique qui vise à avancer dans le processus d'évaluation des FDS tel que recommandé dans l'Accord de paix (cf. Annexe 2, point 5) afin de les rendre plus inclusives. Cette disposition est également reprise dans le décret 0401 du 9 juin 2016 portant création du CNRSS ;
- l'opérationnalisation du Commissariat, notamment via la mise en place des structures de soutien ;
- l'élaboration d'un plan de Communication afin de mieux vulgariser et diffuser la RSS ;
- la coordination des interventions des acteurs nationaux et internationaux ;
- la réflexion sur le suivi et l'évaluation du processus avec la mise en place rapide d'une structure chargée de ces aspects.

---

<sup>90</sup> D'une manière générale, les membres du CNRSS proviennent d'horizons extrêmement divers : l'hétérogénéité de leurs parcours et expertises nécessite des formations. D'où par exemple, la tenue d'un atelier co-organisé par la MINUSMA et le NDI (National Democratic Institute) entre le 19 et le 22 juin 2017.

<sup>91</sup> Le programme américain « Initiative pour la gouvernance du secteur de la sécurité : Security Governance Initiative » (SGI) s'intéresse à la question de la coordination interministérielle dans le domaine de la sécurité. Dans ce cadre, les Etats-Unis financent un programme d'études supérieures de deux ans, niveau maîtrise, au bénéfice de douze cadres maliens (appartenant aux Ministères de la Défense, de la Justice, de la Sécurité Intérieure, des Finances et des Affaires Etrangères) à la « Naval Postgraduate School » à Monterey (Californie) dans le domaine de la gestion stratégique de la sécurité nationale. Par l'entremise du Centre des relations civiles-militaires (CCMR) du Département de la Défense, la SGI a organisé des séminaires ou ateliers de coordination interministérielle en vue de permettre au gouvernement de gérer de manière optimale les questions de défense et de sécurité dans les différents ministères. Les Etats-Unis ont alloué 4.9 millions de dollars à cette initiative interministérielle. EUCAP Sahel Mali a également été sollicité en décembre 2016 pour aider dans l'étude des différents modèles types de « Conseil National de Sécurité ».

<sup>92</sup> Un siège, qui a été équipé par la MINUSMA, a été mis à la disposition du Commissariat, au sein du Ministère de la Sécurité.

## La Commission Nationale de DDR (CNDDR)

La création de la Commission Nationale DDR était prévue par l'Accord d'Alger (Chapitre 2, articles 18, 19, 20 ainsi qu'annexe 2 relative aux questions sécuritaires, cf. *supra*). Cette Commission a effectivement été créée par le décret du 31 décembre 2015 mais n'a commencé à fonctionner qu'à compter du mois de novembre 2016 lors de la nomination de son Président, Zahadi Ould Sidi Mohamed, anciennement Ministre des Affaires Etrangères puis de la Réconciliation après avoir été durant le conflit porte-parole de la rébellion arabe.

La mission de cette Commission est de suivre le désarmement, le cantonnement et la réinsertion des anciens combattants dans le tissu socio-économique. Elle aurait selon les textes dû être composée de 20 membres, répartis comme suit : huit membres du gouvernement ; six membres de la CMA ; six membres de la Plate-forme ; le Président de la Commission ainsi que le Secrétaire général. Cependant, en raison des revendications déplorant la non-inclusivité de cette Commission, elle a été élargie aux représentants d'autres groupes armés et comptait 33 membres en septembre 2017.

La CNDDR est placée sous la tutelle du Ministère de la Défense mais l'Accord pour la paix et la réconciliation indique qu'elle devrait être placée sous la tutelle du Président de la République. Il est également stipulé qu'elle doit travailler étroitement avec le Comité de Suivi de l'Accord tandis que la coordination des activités de ses sous-commissions (cantonnement, réinsertion, communication,...) doit se faire en lien étroit avec la Commission d'Intégration qui, elle, est en charge de l'intégration des anciens combattants au sein des FDS et des autres corps de l'Administration (cf. *infra*). C'est pourquoi au niveau régional – dans 6 régions - les deux Commissions ont été intégrées l'une à l'autre.

## La Commission Nationale d'Intégration

La Commission Nationale DDR est présidée par le Général Gabriel Poudiougou et est composée de représentants du gouvernement/autorité exécutive, de la Plate-forme et de la CMA. La Commission d'Intégration a pour mission d'établir les critères d'intégration, les quotas et les modalités d'intégration ainsi que les modalités d'attribution des grades dans l'armée et dans la fonction civile. C'est en revanche à la CNDDR qu'il appartient de transmettre à la Commission d'Intégration les candidatures de ceux qui, après les étapes du désarmement et de la démobilisation, choisissent d'intégrer l'armée, les corps paramilitaires ou la fonction publique. La Commission d'Intégration doit dès lors organiser un test qui inclut à la fois un examen médical et une vérification judiciaire, notamment la vérification du critère de non-poursuite pour crime de guerre. Les personnes déclarées aptes à servir dans les services visés sont alors soumises aux quotas d'intégration. Ceux ne pouvant être intégrés en raison du dépassement des quotas fixés sont appelés à être renvoyés vers la Commission DDR afin de bénéficier d'un programme de réinsertion.

Les ex-combattants retenus pour être intégrés dans l'armée sont ensuite voués à passer par une formation militaire car « *ce n'est pas parce qu'ils ont pris les armes qu'ils savent servir dans une armée* »<sup>93</sup>.

Les critères d'intégration définis par la Commission d'Intégration doivent ensuite être revus par le Commissariat RSS puis validés par le CNRSS<sup>94</sup>. Les ex-combattants ont ensuite le choix entre :

- la réinsertion économique dont la CNDDR est en charge et qui intervient sur la base de la stratégie nationale DDR qu'elle a définie<sup>95</sup>. Les opportunités économiques de réinsertion sont définies spécifiquement en fonction des régions ;
- l'intégration dans les FDS et l'administration.

---

<sup>93</sup> Entretien avec un membre de la Commission d'Intégration.

<sup>94</sup> En septembre 2017, la Commission d'Intégration expliquait avoir d'ores et déjà défini des critères mais que restait à obtenir la validation de ceux-ci par le CNRSS lors d'un atelier chargé de définir également les attributions de grades.

<sup>95</sup> En septembre 2017 le programme de réinsertion des ex-combattants pouvait être financé à hauteur de 15 milliards de Fcfa (9 milliards apportés par la Banque mondiale ; 6 milliards apportés par l'Etat malien).

C'est à chaque ex-combattant qu'il appartient de choisir entre les deux options qui lui sont offertes, en fonction néanmoins de la satisfaction des critères d'intégration définis ainsi que des quotas fixés<sup>96</sup>.

### *Le rôle de la MINUSMA dans le processus RSS/DDR*

Ce n'est pas la force MINUSMA elle-même qui intervient en soutien du processus mais l'Unité RSS-DDR de la mission. Les activités de la Section RSS se concentrent principalement sur la mise en œuvre du mandat de la MINUSMA, conformément aux résolutions consécutives du Conseil de Sécurité - 2100 datant de 2013<sup>97</sup>, 2164 datant de 2014<sup>98</sup> et 2227 datant de 2015, cette dernière prenant en compte l'appui à la mise en œuvre des termes de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali<sup>99</sup>. Dans sa résolution 2295 du Conseil de Sécurité de mars 2016, le nouveau mandat de la MINUSMA prévoit aussi l'appui aux autorités nationales dans la reconstitution, la réforme et le retour des forces de défense et de sécurité maliennes au Centre et au Nord du pays<sup>100</sup>, selon les termes de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali dans son Titre 3 et Annexe 2 ce qui implique : d'une part, par le soutien aux autorités maliennes dans les opérations de cantonnement, de désarmement, démobilisation, réinsertion des ex-combattants, l'intégration- réintégration dans les institutions de Défense et de Sécurité ; l'appui au redéploiement des forces de Sécurité et de Défense au Nord du Mali et à la Réforme du Secteur de Sécurité proprement dite ; d'autre part, une coordination effective des efforts internationaux telle que prescrite par le Conseil de Sécurité. La résolution 2364 (juillet 2017) indique quant à elle que le rôle de la Mission en la matière est de « *Soutenir le cantonnement, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des groupes armés, notamment grâce à l'intégration dans les Forces de défense et de sécurité maliennes d'éléments des groupes armés signataires à titre de mesure provisoire, dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, en tenant compte des besoins particuliers des femmes et des enfants, et sans préjudice des plans de la Commission nationale pour le désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion* »<sup>101</sup>. La résolution 2374 (2017) déplore cependant « *la lenteur des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Accord, notamment pour ce qui est des dispositions portant sur la défense et la sécurité, ainsi que les retards pris dans la restructuration du secteur de la sécurité* »<sup>102</sup>.

Les trois axes prioritaires d'intervention de la Section DDR/RSS en matière de RSS proprement dite sont l'appui aux :

- (1) réforme du secteur de la défense et de la sécurité interne ;
- (2) contrôle démocratique du secteur de la sécurité ;
- (3) sécurisation des frontières et lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre<sup>103</sup>.

---

<sup>96</sup> La CNDDR prévoit cependant d'accompagner chacun durant une période d'orientation, de conseil et de prise en charge.

<sup>97</sup> La Résolution 2100 (2013) évoque notamment la mission d'« Aider les autorités (...) maliennes à arrêter et exécuter des programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion des ex-combattants et de démantèlement des milices et des groupes d'autodéfense, conformément aux objectifs de réconciliation et compte tenu des besoins propres aux enfants démobilisés ».

<sup>98</sup> La Résolution 2164 du 25 juin 2014, dans son paragraphe 5, souligne que le Conseil de Sécurité « prie instamment tous les groupes armés présents au Mali de reprendre l'opération de cantonnement, appuyée et contrôlée par la MINUSMA, qui constitue une étape cruciale et concrète vers un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) efficace, dans le cadre d'un règlement de paix global ».

<sup>99</sup> Ce mandat se réfère également à l'Accord Préliminaire de Ouagadougou du 18 juin 2013. La Section RSS-DDR de la MINUSMA a appuyé l'équipe de médiation aux pourparlers d'Alger pour la prise en compte de la RSS et du DDR dans le processus de paix et continue à le faire au sein des structures du Comité de Suivi de l'Accord (CSA) que sont le Sous-Comité Défense et Sécurité (SCDS) et la Commission Technique de Sécurité (CTS), (cf. *supra*). Le Directeur de la Section RSS-DDR a été nommé par le Représentant Spécial du Secrétaire-Général (RSSG) pour co-présider le SCDS du CSA. Voir MINUSMA, « *Parlons RSS/DDR* », Bulletin n°1, mars 2016.

<sup>100</sup> [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport\\_du\\_sg\\_sur\\_la\\_situation\\_au\\_mali\\_decembre\\_2016.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_du_sg_sur_la_situation_au_mali_decembre_2016.pdf)

<sup>101</sup> Résolution 2364 (2017) adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 7991e séance, le 29 juin 2017 : [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/170629\\_unsc\\_res\\_2364\\_fr.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/170629_unsc_res_2364_fr.pdf)

<sup>102</sup> Résolution 2374 (2017) adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 8040e séance, le 5 septembre 2017 : [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/resolution\\_2374\\_fr.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/resolution_2374_fr.pdf)

<sup>103</sup> Pour améliorer la gestion de l'information relative aux armes illicites et aux munitions trouvées au Mali, la Section a contribué à l'élaboration d'une base de données de traçage, de concert avec la Section JMAC et UNPOL au profit de la MINUSMA.



Les actions menées sont à la fois d'ordre stratégique, technique et financier. Les premières interventions ont été centrées sur :

- (a) la participation aux travaux du groupe pluridisciplinaire de réflexion sur la RSS (GPRRSS, cf. *supra*), qui se sont tenus au sein du Ministère de la Sécurité<sup>104</sup>;
- (b) l'accompagnement dans la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation militaire (cf. *infra*);
- (c) la coordination des partenaires internationaux intervenant dans la RSS, dans le cadre du Groupe Technique de Travail RSS-DDR ainsi que du Comité Stratégique mis en place entre le Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations unies (RSSG), les Ambassadeurs et les chefs des missions diplomatiques<sup>105</sup> ;
- (d) l'appui au renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité sur la RSS (cf. *infra* les précisions dans les paragraphes consacrés à chaque secteur).

Par ailleurs, la Section DDR/RSS de la MINUSMA joue un rôle majeur dans le soutien apporté aux autorités maliennes dans la conduite du processus de DDR.

## II.C. Le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC)

Le Ministère malien de la Défense est organisé à la fois en grandes directions directement rattachées au Ministre de la Défense et en grandes directions directement rattachées à l'état-major général des armées<sup>106</sup>.

Par ailleurs, les forces armées maliennes sont organiquement composées de l'Armée de Terre<sup>107</sup>, de l'Armée de l'Air, de la Garde Nationale<sup>108</sup> et de la Gendarmerie Nationale<sup>109110</sup>.

---

<sup>104</sup> Initialement, la MINUSMA s'est notamment appuyée sur le général sénégalais Lamine Cissé pour convaincre les autorités maliennes de la MINUSMA de la nécessité de la RSS.

<sup>105</sup> Deux conceptions du rôle de coordination de la MINUSMA s'opposent. Parmi les partenaires, certains estiment que le rôle de la MINUSMA est de coordonner les interventions de l'ensemble des partenaires et en conséquence de flécher les financements ; d'autres estiment que son rôle devrait être de favoriser le dialogue entre le gouvernement et les partenaires.

<sup>106</sup> A l'instar de la Direction des Transmissions et des Télécommunications ; la Direction du Génie militaire ; la Direction des Ecoles militaires ; la Direction du service social des armées ; la Direction du Matériel, des Hydrocarbures et du Transport des Armées ; la Direction du Commissariat des Armées. Voir <http://www.fama.ml/etat-major-general-des-armees/>

<sup>107</sup> L'Armée de Terre est organisée en un état-major avec des départements « Opérations », « Administration et Personnel » et « Logistique », ainsi qu'en huit régions militaires.

<sup>108</sup> La Garde Nationale du Mali (GNM) veille à la sécurité au profit des institutions et des autorités administratives et politiques, à la sûreté publique et au maintien de l'ordre public. Elle participe à la police générale des circonscriptions administratives, concourt à la défense opérationnelle du territoire et à la surveillance des frontières.

<sup>109</sup> La Gendarmerie Nationale assure les missions de police judiciaire, de police administrative et de police militaire (police générale et de recherche du renseignement participant à la Défense Opérationnelle du Territoire, (DOT), et prévôtés).

<sup>110</sup> <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>

Les effectifs des Forces Armées du Mali (FAMA)<sup>111</sup> s'élevaient théoriquement en 2012 à 14.000 personnes environ<sup>112</sup>. Selon l'ancien ministre Soumeylou Boubeye Maïga<sup>113</sup>, moins de 3 000 militaires étaient alors réellement opérationnels sur cet effectif théorique<sup>114</sup>.

Au sein du système de sécurité malien, le chantier le plus immense est celui de la réforme de l'armée, composant « la partie la plus malade du système » qui prendra beaucoup plus de temps à réformer que les autres secteurs car le dérapage sécuritaire de 2012 est issu de ses graves et profondes défaillances dont un certain nombre demeure. Les faiblesses de l'armée révélées de manière criante à la faveur du coup d'Etat perpétré en mars 2012, puis par la lutte fratricide ayant opposé les bérêts verts et les bérêts rouges dans la foulée de ce putsch (cf. *supra*) ; la déroute des FAMA<sup>115</sup> face aux avancées djihadistes en 2012<sup>116</sup>, puis les événements de Kidal de mai 2014<sup>117</sup> ont incité le

---

<sup>111</sup> La structure de commandement des FAMA est composée de deux chaînes. L'une est organique. Elle comporte l'EMGA (Etat-Major Général des Armées, structure permanente de coordination interarmées, responsable des armées et des directions de services), l'EMAT (Etat-Major de l'Armée de Terre), l'EMAA (l'Etat-Major de l'Armée de l'Air), la GNM (la Garde Nationale), la Gendarmerie (la Gendarmerie), la DCA (Direction du Commissariat des Armées). L'autre est opérationnelle. La chaîne de commandement organique pourvoit au fonctionnement quotidien des armées (recrutement, formation, équipement...). La chaîne de commandement opérationnel englobe trois niveaux : stratégique, opératif et tactique. A ces trois niveaux correspondent respectivement le Centre Opérationnel Inter Armées (COIA), les Postes de Commandement de Zones de Défense (PC ZoD) et les Postes de commandement d'armées ou Postes de commandement de régiment.

<sup>112</sup> Les effectifs féminins au sein de l'armée malienne sont évalués à 6 à 7% des effectifs globaux. Au sein de l'armée malienne, les femmes peuvent postuler au même titre que les hommes mais on les recrute jeunes et sans enfant. Elles n'occupent pas de fonction combattante mais surtout des fonctions de support. Il y a cependant des généraux féminins dans l'armée malienne, comme par exemple une directrice du génie militaire.

<sup>113</sup> Depuis l'élection du Président IBK, quatre Ministres de la Défense, se sont succédé ainsi que quatre chefs d'état-major. Sous le premier gouvernement de M. Oumar Tatam Ly, puis sous celui de Moussa Mara, le Ministre de la Défense était Soumeylou B Maïga, auquel a succédé Hubert Tieman Coulibaly tandis que le CEMGA était Ibrahim Dahirou Dembelé. Le 2 septembre 2016, les groupes armés réussissent à prendre et à tenir durant plusieurs heures la localité de Boni, à 70 kilomètres de Douenzta, ce qui a entraîné le limogeage d'Hubert Tieman Coulibaly, remplacé au poste de Ministre de la Défense, par Abdoulaye Idrissa Maïga. Sous le gouvernement de Modibo Keita, le ministre de la Défense était ainsi Abdoulaye Idrissa Maïga, depuis nommé Premier ministre tandis que le chef d'état-major général des armées était le général Mahamane Touré, remplacé Le 29 juin 2016, après la défaite de Kidal, par Didier Dacko qui était précédemment chef d'état-major général adjoint des Armées après avoir assuré le commandement des opérations militaires dans le Nord du Mali. Le général de division Mahamane Maïga Touré s'est retrouvé au cœur du scandale de la visite controversée de l'ancien Premier ministre Moussa Mara, le 17 mai 2014, à Kidal. Dans ses conclusions, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les événements de mai 2014 à Kidal qui a fuité dans la presse malienne, a recommandé l'ouverture d'une enquête judiciaire contre l'ex-Premier ministre Moussa Mara en sa qualité de Premier ministre chef du gouvernement et contre le chef d'état-major général des armées, le général Mahamane Touré, « pour avoir engagé tous azimuts, les forces armées dans l'impréparation totale, ayant banalement entraîné des pertes en vies humaines d'agents et fonctionnaires de l'État, des FAMAs, tués et blessés et la déroute humiliante de l'armée républicaine face aux groupes armés ». Il était aussi question, dans ce rapport, de l'ouverture d'une possible enquête contre le Ministre de la Défense d'alors Soumeylou Boubeye Maïga <http://news.abamako.com/h/133428.html>. Sous le gouvernement de Abdoulaye Idrissa Maïga, le Ministre de la Défense est Tiéna Coulibaly et le chef d'état-major général des armées M'Bemba Moussa Keita, en remplacement du général Dacko nommé le 8 juin 2017 commandant de la force conjointe du [G5 du Sahel](http://news.abamako.com/h/133428.html). Voir <http://maliactu.net/mali-forces-armees-le-general-mbemba-moussa-keita-prend-les-renes-de-letat-major-general/>

<sup>114</sup> [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines\\_1826625\\_3212.html#JXhq2BJiWDtTPfCT.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines_1826625_3212.html#JXhq2BJiWDtTPfCT.99).

<sup>115</sup> <http://www.fama.ml/>

<sup>116</sup> La crise de 2012 a révélé des failles énormes dans la chaîne de commandement : les principales villes du Nord (Kidal, Tombouctou, Gao) sont tombées en quelques jours. La bataille d'Aguelok notamment a révélé l'incapacité de l'armée à s'opposer à l'intrusion en force sur son territoire de différents groupes armés. Par ailleurs, lors de la phase de reconquête, la brutalité des moyens employés par les forces armées maliennes a incité les populations à s'organiser dans une logique d'auto-défense (plutôt que de radicalisation) pour faire face à l'insécurité créée par les FDS.

<sup>117</sup> Le 21 mai 2014, les FAMAs ont essuyé un cuisant revers à Kidal, se révélant incapables de reprendre la localité. « *Le plan est mal conçu, notamment en raison de lacunes dans le recueil du renseignement, tandis que des problèmes de communications contribuent à faire dégénérer le manque de coordination entre les différents éléments engagés (appartenant notamment aux Groupements tactiques interarmées/ GTIA 2, 3 et 4) en chaos total. Au bilan, plus d'une cinquantaine de soldats maliens sont tués. Seuls les hommes du 33<sup>ème</sup> Régiment de Commandos-Parachutistes font bonne figure, mais au prix de lourdes pertes. Dans la foulée, les Tonaregs passent à la contre-offensive en s'emparant notamment des localités d'Aguelbok, de Ménaka, d'Andéramboukane ou encore de Ber. Sauf à Tessalit où elle tient ses positions, l'armée malienne bat en retraite sans combattre* » (Citation de Touchard Laurent, *op. cit.* : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>).



gouvernement malien à engager une réforme de fond de l'armée, principalement axée sur le renforcement des capacités, qui s'est notamment traduite par l'adoption de la LOPM (Loi d'Orientation et de Programmation Militaire). C'est également en matière de renforcement des capacités des FAMAs que le soutien apporté par les partenaires internationaux est le plus substantiel.

## II.C.1. La conception de la réforme (2012-2015)

Dès décembre 2012, des missions d'évaluation ont été menées au sein du Ministère de la Défense, tout d'abord par un détachement des Forces françaises du Sénégal qui a procédé à une première mission d'audit<sup>118</sup>. En mars 2013, au lendemain de sa mise sur pied, la mission EUTM a procédé à une seconde mission d'audit, d'une durée de six mois, visant à compléter la première. Parallèlement à ces deux audits menés par des partenaires internationaux, les FAMAs se sont livrées à un examen des anciens documents de l'Inspection générale des armées<sup>119</sup>.

A l'issue de ce processus, le Ministre de la Défense a formulé l'objectif à atteindre à l'horizon 2025, soit à l'issue d'un processus de réforme d'une durée de 12 à 15 ans, nécessitant trois lois de programmation militaire : une armée capable de défendre l'intégrité du territoire ; une armée capable de défendre la souveraineté nationale ; une armée capable de participer à la protection des personnes et des biens aux côtés des forces de sécurité intérieure<sup>120</sup>. Afin de mettre en œuvre les objectifs définis, différents organes ont été mis en place :

- le Comité de Direction (CODIR), composé du ministre de la Défense et de la Haute hiérarchie militaire ;
- le Comité de Pilotage (COPIL), dirigé par le Secrétaire général du Ministère, à la tête de 9 groupes de travail thématiques : 1/ doctrine et restructuration ; 2/ organisation territoriale et opérationnelle ; 3/ logistique ; 4/ préparation des forces (entraînement) ; 5/ formation et système des Ecoles militaires ; 6/ ressources humaines ; 7/ système de renseignement ; 8/ coopération militaire ; 9/ communication de défense<sup>121</sup>.

C'est sur le fondement de ces travaux que la Loi d'Orientation et de Programmation Militaire (LOPM) a été élaborée, validée puis adoptée en mars 2015<sup>122</sup>, avant que sa mise en œuvre ne soit officiellement lancée le 27 mai 2015 après l'approbation par le Conseil Supérieur de Défense du premier programme annuel<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> Le MDAC insiste sur le fait que son propre engagement dans un processus de réforme est antérieur au « programme d'actions du gouvernement (PAG) 2013-2018 », adopté en novembre 2013, mentionnant la RSS (cf. *supra*).

<sup>119</sup> L'Inspection générale des armées maliennes intervient selon un rythme annuel de planification qui la conduit à visiter les états-majors des forces afin d'établir un examen exhaustif de leurs forces comme de leurs faiblesses.

<sup>120</sup> Sur la base de cette vision, trois axes stratégiques ont été définis :

- créer une armée de besoins ;
- améliorer la gestion des ressources humaines ;
- tourner l'armée vers l'avenir :
  - o Etre capable de contribuer à la sécurité régionale et internationale ;
  - o être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution de la menace.

<sup>121</sup> Au total, ces groupes de travail regroupaient 150 officiers supérieurs (130 officiers maliens et 20 officiers européens).

<sup>122</sup> Loi n°008 du 5 mars 2015 portant LOPM pour les années 2015-2019. Entre le début des travaux d'audit engagé fin 2012 et l'adoption de la loi en 2015, plusieurs éléments ont retardé le processus :

- une planification initialement non limitée dans une enveloppe budgétaire, donc réalisée sans contrainte financière. Le gouvernement a finalement fixé la limite budgétaire à 12% du budget national. Le montant final de la LOPM représente 11,6% du budget national.
- la crise de Kidal de mai 2014, qui s'est notamment soldé par un changement de ministre et de chef d'état-major (cf. *supra*).
- en conséquence, la présentation du projet de réforme et du projet de LOPM n'a pu être soumise au Conseil Supérieur de Défense, organe présidé par le Président de la République, qu'en décembre 2014, puis approuvée par la Commission « Défense/Sécurité » de l'Assemblée Nationale seulement en mars 2015.

<sup>123</sup> Pour accéder au texte exhaustif de la loi, voir : <http://www.depechesdumali.com/6262-loi-d-orientation-et-de-programmation-militaire-un-investissement-de-plus-1-230-milliard-fcfa-en-5-ans.html>

## II.C.2. La LOPM

Le Mali consent un effort considérable pour la mise en œuvre de cette Loi d’Orientation et de Programmation Militaire (LOPM) -- 109 milliards de FCFA en 2016 (soit 166 millions d’euros<sup>124</sup>), selon le texte de loi - en regard de son budget global. En janvier 2016, le Président Ibrahim Boubacar Keita avait annoncé que les mesures prévues dans le cadre de la Loi d’Orientation et de Programmation Militaire (LOPM) votée début 2015, seraient amplifiées<sup>125</sup>. La LOPM comporte 3 axes :

- les investissements (équipements et infrastructures) ;
- le personnel (salaires ; condition militaire) ;
- le fonctionnement<sup>126</sup>.

L’objectif affiché de cette loi de programmation est de doter le Mali d’une armée nationale modernisée, efficace et capable de faire face aux défis sécuritaires les plus immédiats en augmentant sa capacité de déploiement <sup>127</sup>. Comme l’explique Laurent Touchard, l’objectif opérationnel de cet effort est le suivant: en 2019, le Mali doit disposer d’une chaîne de commandement idoine, avec des FAMAs en mesure de faire face à un conflit sur le territoire national, tandis que le pays devra aussi être en mesure de déployer un bataillon de 850 hommes formés aux OMP. Plus spécifiquement, les principales dispositions de la LOPM impliquent :

- une modernisation des forces grâce à un effort de formation et de mise en condition opérationnelle des troupes, notamment via le renforcement des capacités de formation en général et des Ecoles militaires ;
- l’augmentation des effectifs de l’armée, portés à environ 20 000 hommes grâce au recrutement de 10 000 volontaires jusqu’en 2019. En sus des effectifs de l’armée, ceux de la Garde Nationale ont également été appelés à croître avec le recrutement de 1 000 volontaires annoncé en avril 2016 ;
- l’augmentation des dotations (achat d’équipements de communication modernes ainsi que de l’équipement dédié à la collecte du renseignement)<sup>128</sup> ;
- le développement de forces spéciales ;
- l’amélioration de la condition militaire : il a ainsi été décidé d’augmenter les soldes de 15 % et de mettre en place un système d’indemnités compensatrices de logement. Ces gestes visent à permettre aux militaires d’améliorer les conditions de vie de leur famille<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> La LOPM prévoit un investissement pour l’armée malienne, d’un montant de 1.230.563.972.349 francs cfa pour la période 2015 à 2019 soit cinq ans.

<sup>125</sup> Voir Touchard Laurent, *Forces armées africaines 2016-2017 : Organisation, équipements, état des lieux et capacités*, 2017, reproduit dans : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>

<sup>126</sup> Ce budget a par exemple permis de construire à Hombori le Centre de mise en condition opérationnelle ainsi que le Centre national d’entraînement commando et de pourvoir à l’habillement.

<sup>127</sup> Au plan législatif et réglementaire, la mise en œuvre de cette loi entraîne « la création ou la relecture d’un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires relatives aux forces armées, pour les adapter aux objectifs fixés ».

<sup>128</sup> Ce sont cependant les équipements aériens qui demeurent au cœur des investissements de la LOPM avec des livraisons d’Airbus, des Russes et des Brésiliens pour les avions de chasse. Par ailleurs, en septembre 2017, l’armée de l’Air attendait la livraison de deux hélicoptères russes (<http://www.bbc.com/afrique/region-41438221>) ; de deux hélicoptères chinois ; d’un avion chinois et de 6 Tucano brésiliens.

<sup>129</sup> La question de la condition militaire est absolument cruciale dans tout processus de réforme des forces armées. Voir par exemple Thiriot Céline, « La place des militaires dans les régimes post-transition d’Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1 (Vol. 15), p. 15-34. DOI : 10.3917/ripc.151.0015. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparée-2008-1-page-15.htm> . A la différence de l’armée ivoirienne par exemple, où la juxtaposition de divers statuts obtenus à la faveur de différentes vagues d’intégration au sein des forces armées est à l’origine des dernières vagues de protestation violentes en 2017, il n’existe pas de statuts différenciés au sein de l’armée malienne. Le statut général des militaires a été récemment redéfini, par une ordonnance du 12 juin 2017 : la question de la condition militaire a été prise en compte par cette nouvelle ordonnance qui prend notamment en considération les militaires victimes de la crise (morts et blessés notamment) et leur famille. L’amélioration de la prime d’alimentation a été très appréciée tout comme l’augmentation de la prime de risque pour les personnels déployés à Sévaré et à Kidal (50.000 Fcfa = 76 euros).

### II.C.3. La Réforme de l'organisation territoriale et opérationnelle

La question des capacités opérationnelles renvoie notamment à celle du redéploiement des forces de sécurité et de défense et donc à l'enjeu de la portée territoriale de la réforme : il s'agit ainsi d' « *assurer 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* »<sup>130</sup>. Les zones actuellement privilégiées sont : le Nord bien sûr, le Centre de manière croissante ; le Liptaco Gourma de manière préventive.

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, l'un des groupes de travail constitué pour réfléchir à la réforme de l'armée a spécifiquement mené une réflexion sur :

- l'organisation territoriale de l'armée afin de déterminer la localisation des différentes unités<sup>131</sup>. Il est notamment prévu que :
  - o la nouvelle cartographie inclue trois Zones de défense contre 8 précédemment ;
  - o l'Armée de l'Air<sup>132</sup> soit organisée en deux Régions aériennes dont une avec responsabilité opérationnelle territoriale sur le Sud, l'autre avec responsabilité opérationnelle territoriale sur le Nord<sup>133</sup> ;
  - o la Gendarmerie dispose de neuf légions sur toute l'étendue du territoire national ;
  - o la Garde Nationale dispose de seize groupements répartis sur toute l'étendue du territoire national.
- La restructuration ou l'établissement de nouvelles chaînes de commandement opérationnel et organique, à tous les niveaux et à tous les échelons sur le territoire national. Trois échelons de commandement opérationnel (Nord, Sud et Capitale) devraient être créés pour mieux répondre aux défis sécuritaires et améliorer la capacité des forces armées à planifier et conduire leurs engagements.

L'objectif d'une telle réorganisation territoriale et opérationnelle de la défense est d'adapter les armées à la nature des menaces, notamment le terrorisme, les trafics, le grand banditisme, l'instabilité dans les zones frontalières ou encore les menaces environnementales (avancée du désert, dégradation de l'écosystème, feux de brousse, inondations, etc.). Enfin, il a été réaffirmé que les missions, les capacités et la réactivité des forces armées doivent pouvoir être employées en appui du dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile conformément au cadre d'emploi défini par l'autorité politique.

### II.C.4. Soutien international

Les FAMAs reçoivent un soutien particulièrement important de la part de la communauté internationale qui se concentre tout d'abord sur le renforcement opérationnel et capacitaire. Les acteurs multilatéraux qui interviennent auprès du Ministère de la Défense sont<sup>134</sup> :

- l'Union Européenne, qui appuie le Ministère de la Défense dans le cadre de sa restructuration à travers la mission EUTM (European Union Training Mission)<sup>135</sup>, principal acteur international engagé auprès de l'armée malienne<sup>136</sup> mais aussi de sa mission EUCAP Sahel<sup>137</sup>. L'EUTM s'est concentrée sur la formation et la

<sup>130</sup> <http://issat.dcaf.ch/download/115952/2116180/Policy%20Brief%20N02-Avril%202017%20ARGA-Mali.pdf>

<sup>131</sup> <http://www.maliweb.net/armee/reforme-de-larmee-la-cartographie-de-lorganisation-territoriale-de-la-nouvelle-armee-du-mali-197580.html>

<sup>132</sup> Les objectifs à atteindre pour l'Armée de l'Air sont les suivants :

- être en mesure d'accomplir des missions contre-insurrectionnelles ;
- pouvoir assurer les liaisons avec les bases du Nord ;
- permettre d'éventuelles évacuations sanitaires ;
- approvisionner les bases ;
- contribuer à la surveillance des frontières (Voir Touchard Laurent, *op. cit.*).

<sup>133</sup> Des Postes de Commandement Mobiles des Détachements Aériens (Dét Air Mobil) sont prévus. Tandis que des détachements aériens avancés seraient appelés à être constitués de manière occasionnelle. Des bases aériennes devraient être installées dans diverses localités sur le territoire national.

<sup>134</sup> Il n'y a pas de nation-cadre de la RSS au Mali.

<sup>135</sup> <http://eutmmali.eu/>

<sup>136</sup> Le budget de la mission EUTM est de 33,4 millions d'euros depuis son lancement en 2013 (source DCAF).

<sup>137</sup> <https://eucap-sahel-mali.eu/>

restructuration de l'armée. Cette mission a tout d'abord essentiellement assisté le Ministère de la Défense en matière de formation en aidant à la mise sur pied de huit groupements tactiques interarmées, les GTIA<sup>138</sup>, composés chacun de 800 personnes, principalement constitués de fantassins mais également de personnels d'appui, notamment artilleurs, personnels du génie, du train et du matériel. L'objectif était de combler les déficits capacitaires de l'armée malienne<sup>139</sup>. Les formations dispensées<sup>140</sup> sont allées de celles destinées au militaire de base, au grenadier voltigeur, au chef de groupe de combat jusqu'à celles destinées au chef de section d'infanterie. Des formations en matière d'appui feu et d'appui génie dans la chaîne logistique ont également été dispensées. La formation s'oriente désormais davantage sur la formation des cadres intermédiaires, la formation au commandement et au leadership, la formation de formateurs des écoles et la conception de manœuvres d'envergure. L'action d'EUTM, outre les aspects techniques s'attache aussi à renforcer les capacités des militaires dans le domaine du droit humanitaire, des conventions internationales et du droit des conflits armés. L'armée malienne, via son état-major, a aussi reçu un soutien de la part d'EUTM via des fonctions de conseil pour élaborer son corpus doctrinal et pour structurer sa réflexion stratégique<sup>141</sup> : à cet égard, le soutien d'EUTM a été particulièrement substantiel lors de la conception de la LOPM. La fonction conseil de la mission travaille également de manière transversale avec toutes les Directions du ministère (ressources humaines ; sécurité militaire ; instruction et engagement des troupes ; logistique ; systèmes d'information et de communication ; finances) ainsi qu'avec les différents états-majors (de l'Armée de Terre et de l'Armée de l'Air). L'EUTM, dans le cadre de cette fonction conseil, a appuyé également la création d'un centre de doctrine interarmées, en collaboration avec les Etats-Unis. EUTM travaille aussi avec le MDAC à la conception d'un système informatisé des matériels (SIlog). Le soutien en matière de gestion des ressources humaines est également assuré par l'EUTM à l'échelon de la direction des ressources humaines du ministère : la mise en place d'un SIRH (Système Informatisé de gestion des Ressources Humaines)<sup>142</sup> est en cours. Il semble que l'approche de l'EUTM est désormais davantage orientée vers un appui plus direct, sur le plan technique aux fonctions d'encadrement, et sur le plan géographique aux régions militaires du Sud et du Nord. Il en va de même pour la fonction conseil qui se situe à la fois au niveau stratégique et au niveau régional (auprès des différentes régions militaires). Une cellule « doctrine » à vocation transversale a été mise en place. Une deuxième cellule est spécifiquement vouée à la réglementation et travaille à la modernisation des décrets et lois relatifs à la défense. Une troisième cellule « projets » est vouée à la recherche de bailleurs pour financer différents projets<sup>143</sup>. Il convient également de mentionner la contribution d'EUCAP Sahel Mali, moins connue dans le domaine de la défense : EUCAP Sahel Mali soutient en effet le MDAC principalement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, de la politique de formation et de l'inspection générale des armées. Par le biais d'un conseiller stratégique placé auprès du MDAC, EUCAP accompagne ainsi la réforme du cadre légal, les politiques et les nouvelles stratégies en lien avec son mandat<sup>144</sup>. Cette contribution d'EUCAP à la modernisation des RH – notamment via le développement d'un outil informatique de gestion– s'inscrit dans le cadre du soutien apporté par cette mission civile à la Gendarmerie et à la Garde Nationale qui dépendent administrativement du MDAC (cf. *infra*). La direction de l'information et des relations publiques des armées est également soutenue par EUTM et EUCAP Sahel Mali. La mission EUTM est appelée à jouer un rôle

<sup>138</sup> La France a fourni des équipements de radio-télécommunications aux premiers GTIA formés.

<sup>139</sup> Ces formations ont essentiellement été dispensées au sein des centres de formation militaire de Koulikouro et de Kati.

<sup>140</sup> Les CMAT (Combat Mobile Advisory Team) font de la formation au profit des unités et des structures de commandement.

<sup>141</sup> Pour rédiger le document de politique de défense et de sécurité, un comité a été mis en place au niveau du Ministère de la Défense. L'EUTM accompagne ce processus.

<sup>142</sup> Le Canada a initialement apporté un soutien financier à la mise en place de cette fonction.

<sup>143</sup> A titre d'exemple, l'UNMAS par exemple finance la mise en place de dépôts d'armement et de munitions. La Belgique a financé la mise en place de points d'eau au profit des familles de militaires.

<sup>144</sup> Ces actions sont menées en synergie avec la mission EUTM.

important en matière de soutien à la mise sur pied de la force du G5/Sahel<sup>145</sup> : un soutien particulier sera apporté au Poste de commandement interarmées de théâtre installé à Sévaré<sup>146</sup>.

- les Nations unies apportent un soutien au Ministère de la Défense via la MINUSMA, pour l'assistance logistique mais aussi pour l'appui plus directement lié à la RSS<sup>147</sup>. Comme mentionné ci-dessus, la section DDR/RSS a apporté un accompagnement dans la définition et la mise en œuvre de la Loi d'Orientation et de Programmation Militaire. D'un point de vue logistique, la MINUSMA apporte aussi un soutien en matière de rénovation d'infrastructures et de reconstruction au profit des militaires dans le Centre et le Nord du Mali, régions les plus touchées par les destructions.
- la Banque mondiale a notamment aidé le ministère à élaborer les documents de stratégie nationale de désarmement<sup>148</sup>, démobilisation, réintégration.

Plusieurs pays alliés traditionnels du Mali poursuivent par ailleurs leurs actions de soutien direct, à titre bilatéral, à l'instar de :

- La France pour le soutien opérationnel. Les appuis militaires opérationnels de la France aux FAMAs se situent dans les zones d'engagement militaire que sont le Centre et surtout les régions septentrionales du pays. L'Opération Barkhane joue un rôle important en matière de mentoring. La France – tout comme l'Allemagne – contribue également au fonctionnement de l'EMP (Ecole de Maintien de la Paix Alioune Blondin Beye) de Bamako<sup>149</sup>.
- Les Etats-Unis apportent en particulier un appui visant à renforcer les cellules de doctrine et de planification du ministère. En outre, via leur « Security Governance Initiative » (cf. *supra*), les Etats-Unis, soutiennent également le renforcement des systèmes de RH, finances<sup>150</sup> et logistique du MDAC. La Direction de la justice militaire reçoit également le soutien des Etats-Unis pour le renforcement de ses structures et la formation de ses personnels, en collaboration avec EUTM et EUCAP Sahel Mali.
- Le Canada apporte lui aussi un soutien à l'EMP Bamako et a dans ce cadre assuré des formations linguistiques au profit des FAMAs pour leur préparation aux opérations de maintien de la paix, dans le cadre de son « Military Training Army Program » (MTAP). Le Canada soutient également la rénovation du camp militaire

---

<sup>145</sup> Etant donné la vocation inter-régionale de cette force - appelée à intervenir à 50 km de part et d'autre des frontières internes aux trois pays (et non pas sur les frontières externes), dans le cadre d'un CONOPS (Concept d'Opération) prévoyant : 1/ la lutte contre les trafics ; 2/ la restauration de la présence des Etats ; 3/ la garantie de l'accès à l'aide humanitaire ; 4/ le soutien au développement – un élargissement du mandat d'EUTM Mali et sa requalification en EUTM Sahel pourraient être nécessaires. En effet, actuellement, la mission EUTM n'a pas mandat pour porter assistance aux 4 autres pays de la force (Burkina Faso, Niger, Mauritanie, Tchad). Elle a cependant pu dispenser des formations à certains de leurs officiers car ceux-ci avaient été invités à en bénéficier par les autorités maliennes.

<sup>146</sup> Les autres postes de commandement seront installés : à Niamey pour le secteur Centre ; en Mauritanie pour le secteur Ouest et au Tchad pour le secteur Est, aucun PC n'étant installé au Burkina Faso qui en compensation a obtenu le poste de Commandant-adjoint de la force. La force est appelée à être composée de bataillons de 650 hommes : deux pour le Mali ; deux pour le Niger, un pour le Tchad, la Mauritanie et le Burkina Faso. Un PC de 300 personnes doit également être mis sur pied. Les effectifs totaux de la force devraient donc s'élever à 4000 hommes environ. Le budget prévisionnel de la force a été établi à 423 millions d'euros pour la première année et à 70 millions annuels pour les années suivantes. La France apporte une contribution de 8 millions d'euros au Secteur Centre via des dons de matériels. L'UE contribuera au financement de cette force à hauteur de 50 millions d'euros financés via la Facilité de Paix. Cette contribution sera vouée à : renforcer la capacité des forces de commandement ; financer les primes d'hébergement et d'alimentation des hommes pour les états-majors multinationaux ; renforcer l'interopérabilité ; appuyer le stationnement et la protection des bataillons (gilets pare-balles notamment) ; renforcer la mobilité et la protection des personnels ; appuyer la lutte contre les engins explosifs improvisés (EEI). Pour la première fois, l'UE ne passera pas par l'Union africaine pour la gestion de ce budget mais par Expertise France (dont les frais de gestion s'élèvent à 7 à 8% du montant de la contribution européenne). Chacun des Etats-membres du G5 contribuera à hauteur de 10 millions d'euros pour financer la montée en puissance des forces. Le Mali a d'ores et déjà débloqué deux millions d'euros. Les Etats-Unis ont décidé de fournir à cette force une aide de nature bilatérale d'un montant de 60 millions de dollars.

<sup>147</sup> Il n'y a pas de point de contact direct entre la MINUSMA et EUTM. En revanche, suite à la signature d'un MoU, des officiers de liaison ont été mis en place entre la MINUSMA et EUCAP Sahel.

<sup>148</sup> En ce qui concerne le désarmement, trois catégories d'armes sont concernées : l'armement individuel ; les mines et les grenades ; l'armement collectif de type 14.5 et 12.7.

<sup>149</sup> Les deux pays maintiennent respectivement de façon permanente un officier supérieur, l'un directeur des études, l'autre directeur de la formation militaire. L'EMP est également soutenue par le Canada, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, l'UE, la CEDEAO, le PNUD et le Mali.

<sup>150</sup> Ils aident notamment le MDAC à planifier et établir des budgets.

de Sevaré. Le Canada a aussi participé au financement du programme d'informatisation de la gestion des ressources humaines mis en place par l'EUTM.

- Afin de continuer à soutenir le génie militaire comme elle l'a fait traditionnellement, l'Allemagne apporte une contribution via son Groupe de conseillers techniques des forces armées fédérales d'Allemagne (GAFTAG) pour la période 2017-2020. L'Allemagne poursuit ainsi une coopération de longue date en matière de soutien à l'armée du génie dans les domaines du déminage<sup>151</sup> et de l'aide au franchissement<sup>152</sup>.
- Les Pays-Bas ont financé en 2016 une enquête sur l'intégration du genre au sein de l'armée, réalisée par le DCAF.
- Le service de santé des armées devrait recevoir à Gao un hôpital de 2ème niveau sur financement de la Corée du Sud par l'intermédiaire de la MISAHÉL.
- La Chine,
- La Russie. Cette coopération semble s'articuler autour de la livraison d'armes et de la formation de militaires maliens<sup>153</sup>.

Il n'existe pas de structure unique de coordination entre les autorités maliennes et la communauté internationale pour la coordination du soutien apporté au ministère de la Défense. Le réseau d'attachés de défense a cependant pour point de contact en matière de coordination le Bureau de la coopération internationale malienne.

## II.C.5. Limites des réformes engagées

La LOPM fait l'objet d'un certain nombre de critiques :

- Tout d'abord, on lui reproche d'avoir à la fois sous-évalué les besoins et les coûts. En conséquence, certaines unités ont par exemple prévu la commande de certaines armes mais pas les munitions nécessaires à leur utilisation.
- Les différentes composantes du Ministère de la Défense ont – comme cela est fréquent au sein de toutes les forces armées – le sentiment d'avoir été lésées les unes par rapport aux autres, certains considérant que c'est l'Armée de l'Air qui a été outrageusement favorisée au détriment des autres unités pour l'exercice 2015-2016, particulièrement en matière d'équipement.
- Aux yeux de certains, l'une des difficultés est que la LOPM tente en réalité de reconstituer l'armée et les forces de sécurité telles qu'elles étaient auparavant, ce qui semble peu adapté car les défis que les forces armées et de sécurité ont à affronter aujourd'hui sont différents de ceux pour lesquels leur format antérieur avait été conçu. Sur la base de la LOPM, l'armée ne se bat donc pas en fonction des menaces asymétriques et multiformes, propres à l'environnement stratégique actuel.
- La critique majeure - dont la presse malienne notamment s'est bruyamment fait l'écho - porte sur l'usage qui a été fait des fonds débloqués dans le cadre de la LOPM. Beaucoup considèrent que l'argent a été gaspillé, déplorant notamment les 60 milliards de Fcfa investis dans l'habillement plutôt que dans la puissance de feu. En effet, est volontiers raillé pour s'en indigner l'investissement consenti afin de permettre l'uniformité dans les tenues des militaires qui ont tous reçu un paquetage contenant 3 tenues, un gilet pare-balles, des chaussures et des chaussettes<sup>154</sup>. La société Guo-Star, qui a remporté le marché public, a en outre été accusé notamment

---

<sup>151</sup> Pour le déminage, les soutiens sont assurés notamment par l'organisation humanitaire Mines Advisory Group (MAG), en coopération avec la « Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre » malienne.

<sup>152</sup> L'Allemagne assure la formation des constructeurs de routes et la mise en place d'un pont flottant sur le fleuve Niger, ainsi que la fourniture des équipements, technologie et véhicules nécessaires.

<sup>153</sup> <http://www.studiotamani.org/index.php/magazines/12704-le-magazine-du-lundi-28-aout-2017-cooperation-militaire-avec-la-russie-que-peut-gagner-le-mali> ; <http://bamada.net/cooperation-russie-mali-une-aide-militaire-planifiee>

<sup>154</sup> On parle notamment de chaussettes achetées à 29.000 Fcfa (44 euros) la paire, à raison de 60.000 : « certains pensaient au regard du prix qu'il s'agissait de chaussettes légèrement blindées pour protéger les chevilles contre les explosifs » explique un militaire lors d'un entretien (Bamako, septembre 2017).



d'avoir favorisé l'achat d'armes alors que le contrat excluait tout matériel légal<sup>155</sup> : cette société a également été pointée du doigt pour la proximité de ses détenteurs avec le Président de la République<sup>156</sup>.

- Tout en saluant l'adoption de la LOPM, certains ont initialement regretté qu'elle ne soit pas inscrite dans une stratégie de sécurité plus large, voire qu'elle ait été adoptée en marge du processus RSS impulsé par ailleurs. Ils considèrent ainsi que le Ministère de la Défense s'est engagé dans un processus de restructuration par rapport à ses besoins spécifiques mais ne s'est pas engagé dans le processus RSS en tant que tel. Néanmoins, alors qu'un certain nombre de rivalités interministérielles avaient initialement tendu à retarder le processus en raison de l'absence de coordination entre les Ministères de la Défense et de la Sécurité, la coopération s'est notamment considérablement améliorée entre ces deux ministères, favorisée sans doute par l'origine militaire du Ministre de la Sécurité ainsi que par l'expérience du Premier ministre actuel qui fut précédemment Ministre de la Défense. Au sein du ministère, aux yeux de beaucoup, le système de sécurité malien souffre de graves problèmes structurels qui n'ont rien à voir avec la crise elle-même ni avec la mise en œuvre des dispositions de l'Accord, ce qui justifierait que certaines réformes se fassent en marge du processus RSS. L'application de l'Accord de paix ne concerne qu'un nombre limité de domaines (certes majeurs à l'instar du processus d'intégration) mais il faut à tout prix éviter de réduire le processus de réforme de l'armée, et plus largement le processus RSS, aux seules dispositions de l'Accord de paix qui y sont relatives.

Certains des efforts engagés commencent cependant à porter leurs fruits : ainsi du côté de l'EUTM, est saluée une amélioration du comportement militaire opérationnel. Comme le souligne également Laurent Touchard « *Bien entraînées et engrangeant de l'expérience, les unités formées par l'EUTM Mali sont de plus en plus habiles en matière de tactique des petites unités et de combat mobile. Elles ont également des bases dans le domaine du combat en milieu urbain* »<sup>157</sup>. Cependant, l'un des principaux problèmes à ses yeux est que « *la formation est principalement tactique plutôt qu'opérative. Sur ce point, la responsabilité incombe à l'UE. En effet, l'Europe préfère former des militaires à la paix plutôt que de les préparer à être des guerriers. De fait, les capacités des unités maliennes restent circonscrites à leur zone de contrôle propre, dans une logique davantage défensive qu'offensive. Les GTIA savent peu ou pas opérer de concert* »<sup>158</sup>.

Il convient par ailleurs de garder à l'esprit le fait que l'armée malienne est en train d'être réformée dans un contexte de guerre et non pas de post-conflit, comme cela avait initialement été espéré au moment de la signature de l'Accord de paix de mai et juin 2015. En outre, l'armée malienne est également mobilisée pour la mise sur pied de la force du G5/Sahel. Elle essuie de lourdes pertes, dans un contexte politique et stratégique extrêmement tendu<sup>159</sup>. Pour autant, il convient de ne pas sous-estimer l'importance des débats existants quant à la philosophie même sous-tendant l'approche RSS qui mettent en relief de sérieuses différences de perceptions. Il est intéressant de relever à cet égard le fait qu'il existe très clairement des conceptions divergentes de ce que recouvre le concept de « sécurité » même, entre :

---

<sup>155</sup> Voir « Comment le Mali a fait passer des armes... sous les chaussettes de Guo-Star », *Jeune Afrique*, 11 mars 2015. « Le 11 mars, la rédaction de *Jeune Afrique* a affirmé avoir pris connaissance d'un bon de commande datant du 13 décembre 2013 du ministère de la Défense malien passé auprès de la société Guo-Star. Le document fait état de l'achat de centaines d'armes, de milliers de munitions et de six systèmes antiaériens de type ZSU-23-4 Shilka pour un montant de 19 722 204 euros. Ces engins auraient été achetés à la société Metallica, basée en Bulgarie, alors qu'aucune banque n'était autorisée à prêter de l'argent au Mali pour l'achat d'armes. Ces acquisitions avaient donc été « noyées » dans un contrat global passé avec Guo-Star qui ne concernait officiellement aucun matériel légal », in [http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES\\_ANALYSE/2015/NA\\_2015-04-10\\_FR\\_M-WIRTZ.pdf](http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2015/NA_2015-04-10_FR_M-WIRTZ.pdf)

<sup>156</sup> « (Suite aux demandes de précisions réclamées par le FMI), le Bureau du Vérificateur Général (Bvg) a pu déceler des erreurs à partir des factures pro forma du fournisseur, en les comparant à celles de l'intermédiaire Guo-Star. Ainsi, contrat par contrat, il est arrivé à la conclusion que sur les 69 milliards (il s'agit du contrat de fournitures militaires de 69 milliards de Fcfa, ndr), la marge de Guo-Star était de 29 milliards ! Il s'agissait d'un contrat signé de gré à gré, signé de manière opaque, ce qui est illégal » : <http://maliactu.net/mali-la-societe-guo-star-accuse-de-surfacturation-pour-pres-de-29-milliards-de-fcfa-ibk-va-t-il-remercier-le-conseiller-special-sidi-mohamed-kagnassi/> ; <http://www.maliweb.net/armee/tieman-hubert-coulibaly-la-defense-pour-verrouiller-laffaire-des-surfacturations-781662.html> ; [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=985289084819995&id=966103766738527](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=985289084819995&id=966103766738527)

<sup>157</sup> Touchard Laurent, <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>

<sup>158</sup> Touchard Laurent, <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>

<sup>159</sup> Comme le remarque un officier européen, « lorsque l'on dénonce les lenteurs de la réforme de l'armée malienne, s'interroge-t-on parallèlement sur le temps que l'on met dans l'Europe en paix pour construire une défense commune ? » (entretien, Bamako, septembre 2017).



- d'une part, le MDAC<sup>160</sup>, selon lequel la conception malienne de la défense est très englobante et inclut les questions de sécurité. Est ainsi citée à l'appui de cette conception la Loi 051 du 23 novembre 2003 portant organisation de la Défense qui stipule que « *la défense a des aspects militaires et non-militaires et connaît des questions de sécurité* ». Par ailleurs, parmi les missions militaires envisagées par les différents scénarios d'emploi des forces<sup>161</sup>, seules deux (la défense de l'intégrité du territoire contre un ennemi extérieur et la participation à des opérations de paix) supposent une intervention tournée vers l'extérieur, les autres missions étant appelées à se dérouler sur le territoire national<sup>162</sup>. Les militaires considèrent donc que les missions de défense se situent au-dessus des missions de sécurité qui en sont des composantes<sup>163</sup> ;
- d'autre part, les partenaires internationaux promoteurs d'une approche RSS conforme aux standards définis par l'OCDE qui considèrent d'une part, que la défense n'est que l'un des volets de la sécurité et d'autre part que l'armée a de manière quasi-exclusive, vocation à intervenir à l'extérieur des frontières et les forces de sécurité (police, gendarmerie) à gérer la sécurité à l'intérieur du territoire.

Cette divergence d'approche explique en partie les difficultés éprouvées pour inclure la réforme du secteur de la défense dans le cadre du processus RSS, qui bien qu'ayant tendance à s'atténuer, n'en demeurent pas moins une réalité. Une certaine méfiance demeure ainsi chez certains militaires vis-à-vis de la RSS, notamment en raison de la nomination à la gestion exécutive du processus d'un haut cadre du Ministère de la Sécurité. De manière plus fondamentale, cette divergence pose aussi la question de la mutation profonde, voire de l'inversion des missions des militaires dans le contexte sécuritaire contemporain : selon la conception westphalienne de la sécurité, qui a non seulement gouverné le format des armées occidentales mais aussi en conséquence structurellement influencé celui des armées post-coloniales, l'instrument militaire est voué de manière quasi-exclusive à intervenir à l'extérieur des frontières nationales, que son intervention s'inscrive dans une logique défensive ou offensive. Le contexte sécuritaire et conflictuel actuel commande à l'inverse – y compris dans les pays européens – une intervention de plus en plus fréquente des forces armées dans le cadre de missions se situant à l'intérieur des frontières nationales, dans la mesure où c'est là que se situent les menaces les plus sérieuses aussi bien à la sécurité de la population qu'à la sûreté de l'Etat, qu'il s'agisse d'intervenir :

- contre des groupes armés issus de communautés appartenant à la Nation mais cherchant à remettre en cause, à des degrés plus ou moins importants, l'intégrité de l'Etat ou tout au moins le modèle centralisé sur lequel il repose ;
- contre des groupes terroristes s'attaquant selon les cas à la population, aux communautés expatriées et surtout aux représentants de l'Etat ;
- contre des groupes dont les activités criminelles ou délictuelles (trafics notamment) menées sur le territoire national remettent en cause l'autorité de l'Etat.

Ce débat suggère que désormais, la distinction entre missions des militaires et missions des forces de sécurité intérieures réside peut-être dans un autre critère que celui de la distinction interne/externe : celui de la judiciarisation nécessaire au succès de l'accomplissement d'un certain nombre de missions, notamment le démantèlement des réseaux criminels ou terroristes. Ce critère commande sans doute de réfléchir à une nouvelle répartition des compétences ou

<sup>160</sup> Entretien, état-major du MDAC, septembre 2017.

<sup>161</sup> Ces scénarios d'emploi des forces sont les suivants : 1/ Défense de l'intégrité du territoire contre un pays tiers ; 2/ défense dans le cadre d'un conflit intérieur contre un groupe rebelle ; 3/ interposition dans un conflit entre deux communautés ; 4/ intervention dans des missions de maintien de l'ordre sur réquisition de l'autorité politique comme force de troisième catégorie ; 5/ intervention dans le cadre d'une opération de paix contribuant à la stabilité régionale ou internationale.

<sup>162</sup> Cette conception est caractéristique d'un Etat comme le Mali qui n'est pas une puissance régionale et n'a donc pas d'ambitions en matière de projection extérieure.

<sup>163</sup> Le Professeur Kissima Gakou, longtemps expert civil au sein du Ministère de la Défense, confirme la profondeur de cette perception : « les militaires ont tendance à considérer que les autres composantes du système de sécurité leur sont inférieures. Cela explique pourquoi dans un premier temps ils ont mal perçu la nomination d'un policier à la tête du processus RSS. La RSS renvoie à la sécurité humaine qui, aux yeux d'un certain nombre de militaires, reste une vue de l'esprit. La violence légitime et la sécurité renvoient avant tout à leurs yeux à du « hard power. Enfin, le DDR et la question de l'intégration des anciens combattants dans l'armée est problématique. Les militaires attendent que la question majeure du statut dont seront dotés les nouveaux intégrés soit réglée avant de s'engager pleinement dans le processus RSS. Les désertions ayant suivi les processus précédents d'intégration demeurent comme un souvenir douloureux. » (entretien, Bamako, septembre 2017). Parmi les militaires, l'idée selon laquelle la mission première demeure de protéger et de défendre le gouvernement plutôt que les populations semble également profondément ancrée (« the perception and, to a great extent, the reality that the primary role of the security actors is to protect the government and only secondarily the population » <http://www.ssrresourcecentre.org/2016/11/10/the-malian-crisis-a-crisis-in-the-making/>

complémentarité entre les forces appelées à détruire les adversaires combattus et celles appelées à les poursuivre pénalement.

## II.C.6. Les blocages imputables à la sociologie des forces

Comme le rappelle Céline Thiriot<sup>164</sup> se référant elle-même à Pierre Dabiez et Nordlinger <sup>165</sup>, « on [ne] retrouve [dans les armées africaines] que très superficiellement les spécificités institutionnelles et idéologiques décrites par la sociologie militaire. La « culture militaire » reste superficielle et ne contrebalance pas d'autres données culturelles inhérentes à ces sociétés. De fait, l'institution militaire en Afrique est par essence hybride, très perméable aux sociétés. (...) Cette perméabilité rend l'armée plus susceptible de donner prise aux problèmes sociaux ou politiques, qui trouvent un écho dans au moins une partie du corps militaire ». Une telle analyse fait écho à celle du Professeur Eboe Hutchful qui évoque les « affiliations horizontales traditionnelles transversales (qui) coïncident avec les divisions sociétales et rendent possible la création de réseaux clientélistes entre les acteurs civils et militaires »<sup>166</sup>.

Il est à cet égard important de mettre en relief les articulations existant entre logiques professionnelles et logiques socio-politiques ou plus purement sociétales, qui renvoient notamment à :

- La question générationnelle. L'héritage légué par Moussa Traoré (cf. *supra*) demeure important parmi les officiers appartenant à une génération arrivée à la tête de l'armée dans les années 1980. Aujourd'hui, une nouvelle génération d'officiers est en train d'accéder à des postes de responsabilité, qui semble faire preuve de velléités de réformes fondées sur une vision en rupture avec le conservatisme de leurs prédécesseurs. Par ailleurs, cette jeune génération d'officiers commence à être présente dans les états-majors internationaux (notamment au sein de l'Union africaine) ou occupe des responsabilités importantes au sein des missions de paix internationales (notamment onusiennes). La question est de savoir quelle sera la stabilité de cette génération dans les postes aujourd'hui occupés, si elle parviendra à s'extraire d'un certain nombre de pratiques décrites ci-dessous, condition indispensable pour que son influence se révèle positive sur le long terme. Se pose également la question de savoir dans quelle mesure cette génération ne fera pas les frais de l'instabilité qui règne à la tête des forces armées, en partie liée à la pression pesant pour que des sanctions exemplaires soient prises à chaque accrochage ou incident sur le terrain.
- La question du corporatisme au sein de la hiérarchie militaire. Les solidarités issues des cursus de formation suivis sont extrêmement fortes au sein de la hiérarchie militaire malienne. Le poids des écoles et centres de formation, hiérarchiquement catégorisés à l'instar des cursus français dont un grand nombre d'officiers bénéficie traditionnellement, est en effet particulièrement important au sein de l'armée malienne et tend à déterminer les parcours tout au long des carrières, au-delà de la seule expérience opérationnelle (et souvent bien davantage)<sup>167</sup>. Par ailleurs, ainsi que l'a démontré l'épisode ayant opposé les bérets verts aux bérets rouges lors de la prise de pouvoir menée par le capitaine Sanogo<sup>168</sup>, il existe un esprit de corps extrêmement fort chez les commandos parachutistes, qui lors de leur dissolution, puis de leur reconstitution ont conservé une solidarité et une identité très fortes.
- De manière inverse, l'absence d'esprit de corps dans les échelons subalternes, par un effet de contraste particulièrement saisissant avec le point ci-dessus, les soldats du rang tout comme les sous-officiers étant mutés dans différentes affectations en dehors de logiques professionnelles transparentes.
- L'influence des dynamiques informelles dans la gestion des ressources humaines, particulièrement dans les processus de recrutement ainsi que dans les procédures d'avancement et de promotion. Le Ministre de la Défense, Tiéna Coulibaly a lui-même mis l'accent sur l'immense problème posé par les procédures de recrutement parallèles, gouvernées par les connexions personnelles plutôt que par les compétences

---

<sup>164</sup> Thiriot Céline, art. cit.

<sup>165</sup> Dabiez P., *Les armées africaines*, Paris, Economica, 2001 ; Nordlinger E., *Soldiers in Politics : Military Coups and Governments*, Prentice-Hall, Englewood-Cliffs, 1977, chap. 1.

<sup>166</sup> Hutchful E., *Les militaires et le militarisme en Afrique : Projet de Recherche*, Dakar, CODESRIA, Document de travail n°3, 1989, p. 7-8.

<sup>167</sup> L'influence des Saint-Cyriens est notamment particulièrement importante au sein du Haut commandement.

<sup>168</sup> Depuis 2012, les tensions entre différentes factions au sein de l'armée, notamment entre les bérets rouges et les bérets verts semblent s'être considérablement atténuées cependant.

professionnelles ou bien encore par la marchandisation<sup>169</sup> : lors d'un discours prononcé devant l'Assemblée Nationale, il a ainsi estimé que le principal problème de l'armée malienne se situait au niveau de son recrutement, précisant que : « *lors des recrutements, des ministres, des députés, des officiers se présentent avec des listes parallèles et exigent que leurs protégés soient recrutés sans concours. Résultat, sur le terrain, ces soldats « pistonnés » ont peur de l'ennemi. Ils ne sont pas dans l'armée pour combattre, mais pour recevoir un salaire mensuel* »<sup>170</sup>. L'influence des connexions familiales est très importante aussi : il existe en effet une véritable hérédité dans l'accession à certaines positions. Il est intéressant de constater que l'association d'acteurs extérieurs aux processus de recrutement est parfois un moyen de garantir une plus grande transparence des pratiques et des procédures, ainsi que l'expliquent certains coopérants étrangers.

- L'influence des chaînes de commandement parallèles, qui ont pour corollaires une importante indiscipline<sup>171</sup>, les allégeances au sein de l'institution demeurant souvent gouvernées par les procédures informelles de gestion des ressources humaines décrites ci-dessus tandis que prévaut une grande impunité<sup>172</sup>. Se pose en conséquence un problème aigu de défiance entre les effectifs et leur hiérarchie<sup>173</sup>. « *Il n'est pas rare que les ordres soient discutés, en parallèle à des mouvements de « grogne sociale » dans les rangs. Catastrophique durant la crise de 2012, cette attitude est pourtant toujours d'actualité en 2016. Ainsi, fin février-début mars 2016, les élèves du GTLA 8 abandonnent les cours de formation. Selon eux, ils n'ont pas perçu leur prime de risque. Ce comportement tient à la fois à quelques recrues pour qui l'armée n'est qu'un moyen parmi d'autres d'échapper à une vie civile, et au mépris de certains officiers à l'encontre de leurs sous-officiers et soldats* »<sup>174</sup>.
- La criminalisation de certains réseaux militaires, notamment fondés sur les connexions de certains officiers avec des réseaux impliqués dans les trafics, notamment de stupéfiants, fréquemment dénoncés au moment de la chute du Président ATT<sup>175</sup> mais contre le démantèlement desquels aucune action d'envergure ne semble depuis avoir été menée. Le lien est également fait par certains observateurs entre les processus d'intégration dans l'armée des ex-combattants des rébellions du Nord dans les années 1990 et 2000 à la faveur des différents accords de paix et la compromission de certains militaires, à différents échelons, dans le narcotrafic<sup>176</sup> : certains des ex-combattants intégrés dans l'armée conformément aux accords de paix des années 1990 et 2000 auraient conservé des liens étroits avec les communautés du Nord impliquées dans les trafics de drogue.
- La question de la politisation au sein des forces armées. Les affiliations politiques jouent également un rôle non-négligeable dans le fonctionnement de l'armée.
- La question de la corruption endémique. Ce phénomène est tout d'abord lié à la fameuse question de la quasi-impossibilité de déterminer de manière fiable le volume exact des effectifs de l'armée malienne. Certains

<sup>169</sup> Par exemple, les prix sont fixés pour obtenir la réussite à un concours dans le cadre d'un système de corruption lors du dépôt des dossiers.

<sup>170</sup> <http://www.rfi.fr/afrique/20170530-mali-le-nouveau-ministre-defense-veut-reformer-armee>

<sup>171</sup> De ce point de vue, deux structures de contrôle interne devraient jouer un rôle central :

- D'une part, l'Inspection Générale des Armées et Services (IGAS). IL convient de préciser qu'actuellement, toutes les Inspections au sein de l'armée malienne répondent aux commandements alors que dans un pays comme le Sénégal par exemple, l'Inspecteur général a le même rang que le Chef d'état-major des armées et répond seulement au Président de la République. Au Mali, l'Inspection Générale des Armées et des Services (IGAS) est rattachée au Ministre de la Défense.
- La justice militaire. La mission EUCAP Sahel a travaillé sur la refonte des codes de déontologie et de justice militaire, en lien avec l'EUTM. Le « Defense Institute of International Legal Studies » américain a par ailleurs engagé une coopération avec la direction de la justice militaire du MDAC afin d'œuvrer au développement de la justice militaire grâce au renforcement des capacités des magistrats militaires maliens et des missions de conseil dispensées par des experts des Etats-Unis détachés au Mali.

<sup>172</sup> « *Il n'y a pas au Mali de cour martiale fonctionnelle, ni de système de punitions strictes. Certains militaires ont subi des sanctions, mais de façon opaque. À plusieurs reprises, ces sanctions ont même été annulées, perdues ou tout simplement non-appliquées. Il est plus important d'avoir un parrain qui vous protège de sanctions ou une marraine qui perd votre dossier que de respecter les règles* », Boisvert Marc-André, 2012 : l'étrange défaite de l'armée malienne, <http://ultimaratio-blog.org/archives/8272>.

<sup>173</sup> Camara Moussa, L'armée malienne face à la hiérarchie, <http://bamada.net/dossier-larmee-malienne-face-a-la-hierarchie>

<sup>174</sup> Touchard L., *op. cit.*

<sup>175</sup> [http://www.rewmi.com/guerre-au-mali-et-drogue-att-avait-libere-beaucoup-trop-de-barons\\_a75826.html](http://www.rewmi.com/guerre-au-mali-et-drogue-att-avait-libere-beaucoup-trop-de-barons_a75826.html) ;

[http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/mali-la-guerre-de-la-cocaine\\_1233028.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/mali-la-guerre-de-la-cocaine_1233028.html) ;

<sup>176</sup> Entretien avec Mahamadou Diouara, chercheur indépendant, Bamako, septembre 2017.

estiment que sur un effectif actuel d'environ 18.000 hommes<sup>177</sup>, les effectifs fictifs seraient de 3000 à 8000 hommes<sup>178</sup>. Au-delà de l'absence d'un système rationalisé de gestion des ressources humaines ou encore du souci de dissimuler la réalité des effectifs au nom d'un prétendu « secret-défense », une telle situation s'expliquerait surtout par la volonté d'augmenter les budgets attribués au personnel afin de pouvoir les détourner, le plus souvent selon une logique redistributive profitant à l'ensemble des hommes rattachés à un commandement : « *un officier supérieur gonflera artificiellement le nombre de soldats sous son commandement en ajoutant des postes fictifs pour ainsi augmenter un budget dont il fera ensuite bénéficier tous ses hommes* »<sup>179</sup>. Les effets de la corruption<sup>180</sup> se ressentent également dans la gestion des stocks d'équipement, d'armement et de munitions ou de carburant fréquemment revendus, voire dans le détournement des simples fournitures de bureau. Il est important d'inscrire l'analyse et la compréhension approfondies (et non pas bien sûr la justification) de ce phénomène de corruption dans le contexte plus large des devoirs et obligations familiales, y compris dans le cadre de systèmes de parenté élargie et de cousinage, qui gouvernent le système de solidarité au sein de la société malienne.

L'absence de prise en compte de ces aspects révèle l'une des faiblesses majeures du concept de RSS qui s'est en partie construit sinon en s'opposant, du moins en divergeant par rapport à l'approche fondée sur les dites « relations civilo-militaires » : si une telle approche a effectivement péché par une insuffisante prise en considération du caractère global des réformes à mener ainsi que de l'importance des questions de gouvernance, elle s'est néanmoins attachée à envisager de manière très précise l'économie politique et la micro-sociologie des forces armées, sur laquelle il est aujourd'hui indispensable de se pencher à nouveau<sup>181</sup>.

Comme le démontre la première partie de cette étude, l'ingérence des militaires dans la sphère politique est un trait récurrent dans l'histoire du Mali. Or, le désengagement de l'armée de la scène politique est un phénomène de court terme. En revanche, la neutralité politique de l'armée, qui reste l'objectif à atteindre, s'inscrit dans le long terme<sup>182</sup>. Selon les critères définis par Welch un désengagement à long terme des militaires de la politique « est défini comme une période minimale de dix ans durant laquelle au moins une transition régulière d'exécutif réussie a eu lieu et durant laquelle le niveau et la nature de l'implication militaire sont passés de façon significative de 'contrôle' militaire à 'participation' militaire, ou de la 'participation' militaire à l'influence militaire en politique »<sup>183</sup>. C'est à l'aune de tels critères que doivent être observés le comportement et l'absence d'interférence de l'armée dans les affaires politiques au cours de la décennie à venir.

## II.C.7. Armée malienne et respect des Droits de l'Homme

L'implication de l'armée malienne dans des exactions, des abus ou des violations caractérisées des Droits de l'Homme a récemment été fréquemment et abondamment dénoncée. A titre d'exemple, un rapport publié par Human

<sup>177</sup> Cette augmentation par rapport aux estimations de 14.000 hommes avancées en 2012 (cf. *supra*) s'explique par les recrutements effectués depuis 2015 dans le cadre de la LOPM, qui a prévu de recruter environ 10.000 hommes sur cinq ans pour atteindre un total de 20.000 hommes en 2019.

<sup>178</sup> Entretien, Bamako, septembre 2017.

<sup>179</sup> Boisvert Marc-André, *idem*.

<sup>180</sup> Il est intéressant de constater que les pratiques de corruption ayant cours au sein de la fonction publique dans son ensemble semblent de plus en plus publiquement assumées, comme en témoigne la grève annoncée en octobre 2017 par le Syndicat National des Travailleurs de l'Administration d'État (SYNTADE) après la remise par le Vérificateur Général de son Rapport au Président Ibrahim Boubacar Keita : <http://maliactu.net/corruption-la-greve-annoncee-des-voleurs-de-letat/amp/>. D'après le Rapport, 32,78 milliards Fcfa ont été perdus en fraude, c'est-à-dire détournement de fonds, fausse facturation, double facturation et autres malversations. Le SYNTADE a exigé de l'État du Mali « d'abroger purement et simplement la loi N°014-015 du 27 2014 (relative à la lutte contre la corruption) et toutes les dispositions qui s'y attachent », notamment au motif avancé lors d'une conférence de presse que la lutte contre l'enrichissement illicite empêcherait les fonctionnaires de « *vivre décemment* ».

<sup>181</sup> HUTCHFUL E. "Reconstructing Civil-Military Relations And The Collapse Of Democracy In Ghana", 1979-81 *African Affairs*, Vol.96, Issue 385, 1. October 1997, pp 535-560, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a007883> ; BATHILY Abdoulaye and HUTCHFUL Eboe (eds), *The Military and Militarism in Africa*, CODESRIA, Dakar, 1998.

<sup>182</sup> LOVEMAN B. 'Protected Democracies' and Military Guardianship : Political Transitions in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36 (2), été 1994, pp. 105-189.

<sup>183</sup> WELCH C.E., *No Farewell to Arms ? Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*, Boulder, Westview Press, 1987, p. 20.

Rights Watch<sup>184</sup>, faisant état début septembre 2017 de la découverte de trois fosses communes contenant « 14 hommes exécutés après détention » et de la documentation de « 27 cas de disparition forcée. ». « *Les forces maliennes se sont livrées à des meurtres extrajudiciaires, à des actes de torture et à des arrestations arbitraires à l'encontre d'hommes accusés de soutenir les groupes armés islamistes* », souligne le rapport<sup>185</sup>.

Le Rapport 2016/2017 d'Amnesty International pour le Mali met quant à lui en cause le recours excessif à la force : « *Des membres des forces de sécurité et des forces de maintien de la paix ont recouru à la force de manière excessive et ont été accusés d'exécutions extrajudiciaires. L'ONU a signalé 24 cas d'homicides, d'exécutions sommaires et de disparitions forcées en mars et en mai. En mai, l'Organisation a annoncé que, parmi les 103 personnes arrêtées en 2016 par les forces maliennes et internationales pour des accusations liées au terrorisme, trois avaient été sommairement exécutées et 12 avaient été torturées par les forces maliennes. En juillet, les forces maliennes ont tiré à balles réelles lors d'une marche organisée à Gao par le Mouvement de résistance civile. Mahamane Housseini, Seydou Douka Maiga et Abdoulaye Idrissa ont été tués, et 40 autres personnes blessées* »<sup>186</sup>.

Les agissements des forces armées ont été pointés du doigt également dans le Centre du Mali, en particulier le comportement des forces armées face aux populations peulhes<sup>187</sup>. C'est ainsi que selon la FIDH (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme), l'armée malienne se livre à de nombreuses exactions, essentiellement commises à l'encontre des communautés peulhes dans le centre du Mali, sous couvert de lutte anti-terroriste : « *la riposte de l'armée malienne face à l'insécurité grandissante s'accompagne de graves violations des droits humains. Notamment de nombreuses arrestations, des détentions arbitraires, et des actes de torture perpétrés dans le cadre d'opérations anti-terroristes. Pour rétablir le lien de confiance entre les populations civiles et l'État, crucial dans la lutte contre le terrorisme, il est urgent d'encadrer davantage la réponse militaire afin de mettre fin à ces exactions* »<sup>188</sup>. De même, selon l'Association Malienne de Défense des Droits de l'Homme (AMDH) « *il y a eu beaucoup d'arrestations, beaucoup de disparitions. (...) L'armée, dans la lutte contre le terrorisme, ne fait souvent pas de discernement. Ils viennent dans un village, ils prennent tout le monde. C'est après qu'on saura qu'effectivement il y avait des gens qui n'avaient rien à voir avec le terrorisme et le djihadisme. La lutte contre le terrorisme ne doit pas amener l'armée malienne ou les autres forces qui sont venues nous aider, à violer les droits humains* »<sup>189</sup>.

Les autorités gouvernementales ont vivement réagi pour défendre les militaires, notamment par la voie du Ministre des Droits de l'Homme, Me Kassoum Tapo qui a déclaré que le gouvernement « *ne tolérera(ait) pas des attaques sans fondement qui sont de nature à saper le moral des forces armées maliennes* »<sup>190</sup>. Malgré de telles déclarations, il est indéniable que la question du respect des Droits de l'Homme et de la dignité humaine par les forces armées maliennes sera le premier des critères – sans doute même avant celui des progrès accomplis en matière de gouvernance démocratique – à l'aune duquel sera jugé le processus RSS en cours - tout comme d'ailleurs les interventions menées par les forces maliennes aux côtés des autres armées sahéliennes dans le cadre de la force conjointe du G5/Sahel. Cette évaluation de l'armée malienne au regard de son respect des droits de la personne sera menée non pas seulement par la communauté internationale et les différents bailleurs de fonds mais surtout et avant tout par les citoyens maliens. Il s'agit ainsi d'un enjeu absolument crucial en faveur duquel une mobilisation bien plus conséquente que celle constatée aujourd'hui doit absolument s'organiser.

L'armée malienne actuelle a hérité de la période coloniale et post-coloniale (cf. *supra*) une culture fondée sur la brutalité. Il est ainsi indispensable qu'un effort de proportion comparable à celui fourni en matière capacitaire soit mobilisé en faveur du respect de l'éthique et des Droits de l'Homme par les FAMAs. Certains formateurs étrangers reconnaissant d'ailleurs que les formations et entraînements devraient davantage mettre l'accent sur les Droits de l'Homme, notamment grâce au développement de cursus rénovés en la matière au sein des différentes écoles militaires maliennes<sup>191</sup>. La plupart des curricula dispensés aux forces armées maliennes reposent en effet sur l'enseignement des principes du Droit international humanitaire, du droit des conflits armés, des Conventions de Genève. Un travail mené plus étroitement en lien avec les organisations nationales et internationales de défense et de promotion des Droits de

<sup>184</sup> <https://www.hrw.org/fr/news/2017/09/08/mali-les-operations-militaires-donnent-lieu-des-abus>

<sup>185</sup> <http://sahelien.com/human-rights-watch-accuse-les-armees-malienne-et-burkinabe-dexactions/>

<sup>186</sup> <https://www.amnesty.org/fr/countries/africa/mali/report-mali/>

<sup>187</sup> SANGARE B., [http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES\\_ANALYSE/2016/NA\\_2016-05-20\\_FR\\_B\\_SANGARE.pdf](http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2016/NA_2016-05-20_FR_B_SANGARE.pdf)

<sup>188</sup> <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/mali/terrorisme-et-impunite-font-chanceler-un-accord-de-paix-fragile>

<sup>189</sup> <http://www.rfi.fr/afrique/20170511-fidh-alerte-exactions-commises-armee-malienne-amdh>. Voir aussi <http://www.studiotamani.org/index.php/politique/11535-violation-des-droits-de-l-homme-la-fidh-et-l-amdh-accusent-l-armee-malienne>

<sup>190</sup> <http://sahelien.com/mali-les-autorites-sur-la-defensive-apres-des-accusations-dexactions-formulees-contre-larmee/>

<sup>191</sup> Entretien avec un officier de l'EUTM.



L'Homme en vue de mettre en place des cursus de formation spécifiquement destinés aux militaires – mettant notamment l'accent sur les risques encourus en matière pénale en cas de violation de ces droits - devrait apparaître comme prioritaire.

## II.D. Le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSIPC)

Ainsi que l'indiquent les paragraphes ci-dessus, le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile a historiquement été engagé dans un nombre important d'initiatives de réforme initiées au Mali depuis 1997. Il apparaît ainsi dans une certaine mesure comme précurseur en matière de RSS. Depuis 2013, les trois forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie nationale, garde nationale) bénéficient d'un grand nombre de programmes de renforcement des capacités mis en œuvre par les partenaires internationaux. Un certain nombre de ces programmes sont destinés aux trois forces à la fois mais chacune d'entre elles bénéficie également de programmes spécifiques.

### II.D.1. Organisation des forces de sécurité maliennes et du MSPC

Le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile (MSPC) a sous son autorité les forces suivantes :

- d'une part, la Police et la Protection Civile maliennes, toutes deux dotées d'un statut civil<sup>192</sup> et qu'il emploie directement. Les effectifs de la police sont estimés selon les sources entre 6000 et 9000 personnes<sup>193</sup>, dont 700 femmes<sup>194</sup>;
- d'autre part, la Gendarmerie et la Garde Nationales, dotées pour leur part d'un statut militaire et qui sont utilisées « pour emploi » par le ministère <sup>195</sup> : seules certaines des composantes de ces deux forces<sup>196</sup> sont cependant placées auprès du Ministère de la Sécurité<sup>197</sup>. Les effectifs de la gendarmerie sont évalués à un peu moins de 4000 gendarmes pour couvrir 98% du territoire.

D'un point de vue opérationnel, la répartition des compétences entre la police et la gendarmerie est d'ordre territorial<sup>198</sup>. La police est appelée à être déployée dans les villes alors que la gendarmerie territoriale est appelée à être déployée dans les espaces ruraux et dans les zones faiblement peuplées<sup>199</sup>.

### II.D.2. Les programmes de réforme à destination de l'ensemble des forces de sécurité intérieure

#### *Le Projet de La Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité Intérieure (LOPSI)*

La Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité Intérieure (LOPSI) est un plan quinquennal, inspiré de la LOPM, appelé à être financé sur fonds nationaux pour un budget d'environ 446 milliards de Fcfa. Cette Loi

---

<sup>192</sup> En raison de ce statut civil, les forces de police et les services de protection civile disposent du droit de se syndiquer.

<sup>193</sup> Source : entretien, Bamako, septembre 2017.

<sup>194</sup> La moyenne des effectifs féminins est de 12.4% parmi les personnels de base, et de 9.2% parmi les officiers ou les postes de haut rang. <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>

<sup>195</sup> La Gendarmerie et la Garde Nationales sont statutairement gérées par le Ministère de la Défense mais elles sont mises à la disposition du Ministère de la Sécurité.

<sup>196</sup> La Gendarmerie rend compte à trois ministères (Défense, Sécurité, Justice) ; les brigades territoriales de la gendarmerie relèvent du Ministère de la Sécurité. 10 % des effectifs de la gendarmerie sont déployés sous l'autorité du Ministère de la Défense dans le cadre de la prévôté et de la défense opérationnelle du territoire. La Garde Nationale et la Gendarmerie, de par leur statut militaire, peuvent en effet être appelées par le Ministère de la Défense à intervenir aux côtés de l'armée dans certaines opérations, notamment dans le cadre de cette dite « défense opérationnelle du territoire ».

<sup>197</sup> En raison de leur statut militaire, ces deux forces ne sont pas syndiquées. Elles sont par ailleurs prises en compte dans la Loi de Programmation Militaire (LOPM).

<sup>198</sup> Il n'existe pas de structure pour coordonner au niveau stratégique les interventions opérationnelles des forces de police et de gendarmerie.

<sup>199</sup> En raison de cette répartition, la gendarmerie est la force la plus exposée sur le terrain aux attaques terroristes.



d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité Intérieure (LOPSI) a été adoptée et votée<sup>200</sup> mais n'avait pas encore été promulguée à l'automne 2017. La proposition de texte relatif à ce projet de Loi <sup>201</sup> comporte cinq grands axes :

- Le premier axe porte sur les ressources humaines. Il prévoit notamment : un recrutement annuel; la formation continue des hommes; les règles nouvelles en matière de rémunération.
- Le deuxième axe porte sur la lutte contre le terrorisme. Le département a mis en place une unité spéciale à cet effet.
- Le troisième axe est relatif à la lutte contre la cybercriminalité.
- Le quatrième axe concerne la réorganisation de la sécurité privée, afin que les sociétés de gardiennage puissent prendre en charge certains aspects dévolus aux forces de sécurité.
- Le cinquième axe porte sur le renforcement de la sécurité transfrontalière à travers une gestion informatisée, un volet axé sur la sécurisation des fleuves via l'opérationnalisation de la brigade fluviale et la lutte contre la prolifération des armes légères.

Parallèlement, un travail a également été fourni pour favoriser l'amélioration de la carte sécuritaire en termes d'infrastructures et d'équipements.

Ce dispositif n'est pas conçu comme une réforme en tant que telle mais davantage comme une réponse aux besoins opérationnels. Il est cependant très ambitieux et prévoit notamment un recrutement massif visant à doubler les effectifs sur 5 ans. D'ores et déjà, 2200 policiers, 1000 gendarmes et 1000 gardes nationaux ont par ailleurs été recrutés et ont suivi une formation à l'Ecole de police qui d'ailleurs a éprouvé quelques difficultés pour répondre à cette demande massive.

En outre, l'objectif est non seulement de renforcer les effectifs mais aussi de créer de nouvelles unités spécialisées qui sont : la Brigade d'Investigation Spécialisée (BIS), spécialisée dans les enquêtes ; la FORSAT (Force Spéciale Antiterroriste, cf. *infra*), qui regroupe notamment des unités d'intervention composées des trois forces de sécurité intérieure. Enfin, le doublement des effectifs prévus dans le cadre de la LOPSI devrait servir notamment à absorber les ex-combattants dans le cadre du processus d'intégration (cf. *infra*).

### *Le Plan de Sécurisation Intégré des Régions du Centre (PSIRC)*

Un plan spécifiquement dédié à la sécurité dans le Centre (régions de Mopti et de Ségou) a été adopté par le Ministère de la Sécurité. Il s'agit du PSIRC (Plan de Sécurisation Intégré des Régions du Centre) qui comporte plusieurs volets :

- Sécurité. La mission EUCAP (cf. *infra*) a été sollicitée afin d'accompagner l'opérationnalisation de ce plan, notamment en apportant une assistance aux deux gouverneurs (de Ségou et de Mopti) concernés par sa mise en œuvre.
- Gouvernance.
- Développement.
- Communication.

### *Les programmes internationaux de soutien au MSPC*

Un grand nombre de partenaires internationaux s'investit dans le domaine de la sécurité intérieure à l'échelle centrale à la fois :

- auprès du Ministère de la Sécurité en tant que tel - au niveau stratégique et opérationnel via le soutien à la gestion des RH, des finances et de la logistique ; la reconstruction et la rénovation des infrastructures des forces à travers l'ensemble du pays ; l'équipement en matériel de type non létal ;

---

<sup>200</sup>[http://malijet.com/la\\_societe\\_malienne\\_aujourd'hui/actualite\\_de\\_la\\_nation\\_malienne/184174-loi-de-programmation-sur-la-securite-interieure-de-2017-a-2021-4.html](http://malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/184174-loi-de-programmation-sur-la-securite-interieure-de-2017-a-2021-4.html) ; <https://mali7.net/2017/04/27/mali-un-projet-de-loi-dorientation-et-de-programmation-de-la-securite-interieure/>

<sup>201</sup> Une Commission sectorielle avait en charge l'élaboration de cette loi de programmation de la sécurité intérieure et de la protection civile. <http://www.maliweb.net/police/ministre-de-securite-aux-chefs-unites-de-defense-de-securite-prenez-initiatives-necessaires-1888312.html>

- aussi bien que sur les aspects de contrôle interne et d'amélioration de la gouvernance des forces de défense et de sécurité. Une attention particulière est attachée par un nombre croissant de partenaires au rôle des services d'inspection<sup>202</sup>.

L'UE est le principal partenaire qui appuie la réforme du secteur de la sécurité intérieure<sup>203</sup>. Elle intervient tout d'abord dans ce domaine via le programme EUCAP Sahel Mali, lancé en janvier 2015, financé par le budget PESC/PSDC. Au Mali, la mission EUCAP/Sahel poursuit 4 objectifs : renforcer les capacités opérationnelles des forces de sécurité ainsi que de leurs ministères de tutelle ; restaurer les chaînes de commandement ; rétablir les autorités administratives et judiciaires ; favoriser le redéploiement au Nord des forces de sécurité<sup>204</sup>. Ce mandat se décline principalement selon trois grands axes que sont : les actions de formation<sup>205</sup>, le conseil<sup>206</sup> et la coordination avec les partenaires internationaux<sup>207</sup>. Les interventions de la mission EUCAP accordent une part importante à l'accompagnement dans la gestion des ressources humaines, considérée comme la colonne vertébrale de toute organisation. La mission travaille ainsi en lien étroit avec les Directions des ressources humaines des unités mais aussi des différents ministères (MSPC ; Ministère de la Décentralisation pour la gestion des personnels affectés à la gestion des frontières ; MDAC pour la gestion des ressources humaines de la Gendarmerie et de la Garde Nationale)<sup>208</sup>. Selon les cadres de la mission EUCAP rencontrés en septembre 2017, l'évaluation des effectifs des forces de sécurité semble cependant s'être révélée très difficile<sup>209</sup> tout comme l'introduction d'une logique entre la fonction occupée et la compétence requise ou encore l'informatisation de la gestion des ressources humaines visant à introduire davantage de transparence<sup>210</sup>. De manière transversale, EUCAP apporte également une assistance importante en matière

<sup>202</sup> Au sein du Ministère, l'Inspection générale est chargée de l'inspection de l'ensemble des services tandis qu'il existe parallèlement des services d'inspection au sein de chaque direction (Police, Gendarmerie Nationale, Garde Nationale). En revanche, il n'existe pas de corps constitués d'inspecteurs.

<sup>203</sup> L'UE a ainsi engagé environ 90 millions d'euros depuis 2013, soit 75% du montant total des projets/programmes dans le domaine du soutien à la sécurité intérieure au Mali. (Source cartographie DACF, février 2017, *op. cit.*). Comme expliqué ci-dessus, la contribution de l'UE est également majeure en matière de soutien à la réforme du secteur de défense tandis que l'UE a décidé d'apporter également une contribution importante à la mise sur pied de la force du G5 Sahel via sa contribution de 50 millions d'euros financée à travers la Facilité de paix (budget du Fonds européen de développement). Il convient ici de mentionner le fait qu'une évolution pourrait prochainement intervenir en ce qui concerne la nature des instruments mobilisés pour financer la contribution de l'Union européenne à la promotion de la paix et de la sécurité au Mali. En effet, jusqu'à présent, le soutien apporté à la gouvernance était dissocié de celui apporté à la RSS en tant que telle : une mobilisation du levier constitué par l'appui budgétaire est envisagée afin de permettre d'établir un continuum entre ces deux volets. L'instrument de l'appui budgétaire pourrait notamment permettre d'étendre les mécanismes de vérification externe à la gestion des ressources humaines et financières au sein des ministères régaliens que sont le MDAC et le MSPC qui opposent de manière quasi systématique le secret-défense aux tentatives de contrôle (cf. *infra*). Une telle approche, très novatrice, suppose l'intégration au sein de l'appui budgétaire d'indicateurs sécuritaires.

<sup>204</sup> Depuis 2016, la zone privilégiée d'intervention de la mission EUCAP Mali s'est élargie non seulement au Centre du pays (régions de Mopti, de Segou et de Gao dans une moindre mesure) mais aussi au Sud (régions de Sikasso et de Kayes).

<sup>205</sup> EUCAP est en train de parvenir au bout du cursus de formation généraliste et a commencé à dispenser des curricula plus spécialisés (gestion des frontières par exemple).

<sup>206</sup> D'un point de vue opérationnel, les formateurs EUCAP sont habilités à dispenser des formations à n'importe quelle force ; en revanche, les conseillers travaillent spécifiquement avec des forces. A la différence des formations dispensées par la MINUSMA qui s'adressent davantage aux policiers du rang, les formations d'EUCAP visent les cadres.

<sup>207</sup> Une cellule spécifiquement dédiée à la coordination a été mise en place au sein de la mission EUCAP. Il s'agit de la première cellule interne consacrée à la coordination mise en place au sein d'une mission PSDC : ce modèle a été inauguré au Niger. L'objectif de cette cellule est d'éviter les duplications avec les autres acteurs extérieurs, la MINUSMA et les autres agences onusiennes bien sûr ou encore les Etats tiers (tels la Chine et le Canada, ...) mais aussi avec les autres acteurs européens tels la Délégation de l'Union Européenne (notamment pour les projets financés sur le fonds fiduciaire), la mission EUTM ou encore les Etats-membres de l'UE. La MINUSMA de son côté a également mis au point une matrice des programmes des différents bailleurs de fonds.

<sup>208</sup> Les interventions de la mission EUCAP dans ce domaine portent sur :

- la formation aux techniques de gestion des ressources humaines afin de former le personnel en charge de cette fonction au sein des différents ministères ;
- la fonction de conseil afin d'identifier les lacunes du système existant en vue de réformer les procédures et les textes.
- l'assistance apportée afin d'informatiser et/ou d'améliorer les systèmes informatisés existants.

<sup>209</sup> L'identification des personnes décédées percevant néanmoins toujours une solde est exemple éloquent du type de problèmes rencontrés.

<sup>210</sup> La lutte contre la corruption ne fait cependant pas partie du mandat de la mission.

d'actualisation et harmonisation des textes réglementaires et législatifs<sup>211</sup>. La mise en place de salles d'archives revêt également une importance non négligeable. Certaines interventions de la mission EUCAP se font en lien avec la mission EUTM, surtout pour les actions impliquant la Garde Nationale et la Gendarmerie Nationale – ainsi que pour les programmes visant à la gestion des frontières. L'objectif de la coopération entre les deux missions européennes est notamment de favoriser l'interopérabilité des forces. Il s'agit également de veiller à la protection des forces de sécurité déployées sur le terrain qui ont-elles aussi-besoin de se défendre, notamment dans le Centre du pays. D'où la mise en place d'une formation conjointe composée d'un volet « police » (assuré par EUCAP) et d'un volet tactique (assuré par EUTM) afin de permettre aux forces de sécurité de pourvoir à leur légitime défense, lorsqu'elles sont déployées dans les zones de combat.

L'UE, via son programme PANORAMA mis en œuvre par Civipol, a en outre financé la création d'un centre de commandement spécial au sein du MSPC pour diriger les opérations des forces spéciales antiterroristes. L'UE a aussi prévu un appui aux mécanismes de contrôle interne au sein du Ministère de la Sécurité, dans le cadre du projet CORSEC, financé par l'Instrument contribuant la Sécurité et la Paix (IcSP). Enfin, l'UE apporte également une contribution via des programmes financés par le fonds fiduciaire d'urgence tels :

- le PARSEC (Programme d'Appui au Renforcement de la Sécurité)<sup>212</sup>. Le programme PARSEC est un projet d'appui au renforcement de la sécurité dans l'espace Centre, dédié aux forces de sécurité intérieure dont il vise à favoriser la réinstallation, en lien avec les FAMAs<sup>213</sup>. Ce programme cherche notamment à améliorer les relations entre les FDS et les populations dans la zone du Liptako-Gourma<sup>214</sup> ;
- le GAR-SI (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention), programme espagnol financé par l'Union européenne qui a pour objectif de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée le long de la frontière avec le Burkina<sup>215</sup>.

Les Nations Unies quant à elles apportent un soutien à la sécurité intérieure via différents organes :

- o la MINUSMA ;
- o le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement)<sup>216</sup>;
- o l'ONUSD (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime) ;
- o UNPOL.

Parmi les partenaires bilatéraux investis de manière transversale dans le secteur de la sécurité intérieure, figurent :

- la France, qui soutient la mise sur pied de capacités antiterroristes parmi les forces de sécurité (cf. *infra*) tout comme l'UE via le programme PANORAMA (cf. *supra*) ;
- la Chine, qui a fourni de l'équipement aux forces de sécurité intérieure (motos, voitures, camions)) ;

<sup>211</sup> Comme expliqué par un officier de gendarmerie malien, dans ce domaine, les chantiers sont immenses, notamment afin de combler les vides juridiques. Par exemple, c'est un décret datant de 1903 qui régit le maintien de l'ordre. Les dispositions légales s'appliquant en outre à l'usage et au port d'arme ou encore à la légitime défense n'ont jamais été revues. La dernière révision du règlement de services au sein de l'Armée date de 1993, soit à l'époque où il n'y avait pas encore de téléphones portables.

<sup>212</sup> Le budget de ce programme est de 22 millions d'euros, gérés par Expertise France.

<sup>213</sup> La mission EUTM est associée à ce programme afin de favoriser l'interopérabilité des FAMAs avec les forces de sécurité intérieures et d'appuyer les opérations à la frontière via la mise à disposition d'aéronefs, la création d'un centre de maintenance mixte à Sévaré et la mise en place à venir d'un centre de formation mixte FAMA/FSI.

<sup>214</sup> L'objectif général de ce projet, mis en œuvre par Expertise France, est de contribuer à la stabilisation de la zone considérée avec deux objectifs spécifiques : 1. La sécurité des populations et le contrôle du territoire sont améliorés dans le respect de l'Etat de droit. 2. La gestion des espaces frontaliers par les services de l'Etat, incluant la gestion des flux et des personnes ainsi que la coopération transfrontalière, est développée et renforcée. Ce projet comporte trois types d'actions principales : des formations, de la fourniture de matériels et d'infrastructures, des appuis au renforcement de la chaîne de commandement et l'établissement de procédures standardisées. Il concerne autant les autorités administratives et judiciaires, la douane que le monde économique.

<sup>215</sup> Le programme GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapide – Surveillance et Intervention au Sahel) est doté de 41 millions d'euros pour créer des nouvelles unités policières flexibles et mobiles.

<sup>216</sup> Le Comité technique sectoriel mis en place au sein du Ministère de la Sécurité est soutenu par le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix au Mali (PGPSP), programme commun du PNUD et du gouvernement du Mali.

- les Pays-Bas, qui ont soutenu le MSPC à travers leur programme de soutien à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali, mis en œuvre par le DCAF<sup>217</sup>. Les Pays-Bas ont ainsi financé notamment un audit de l'Inspection du ministère et un plan d'action long terme, exécuté par le DCAF, afin de renforcer le contrôle interne du ministère<sup>218</sup> ;
- le Danemark, qui a financé en 2015 le DCAF pour effectuer la compilation et la diffusion de tous les textes légaux régissant le secteur de la sécurité intérieure<sup>219</sup> ;
- les Etats-Unis, qui soutiennent eux aussi la mise sur pied de capacités antiterroristes ;
- l'Espagne dont l'intérêt pour les questions sécuritaires au Mali est très lié à la question migratoire. L'Espagne situe son engagement à deux niveaux : le volet multilatéral, le pays étant très engagé avec EUCAP et EUTM; le volet bilatéral, le pays dispensant des formations sur place ou en Espagne notamment en s'appuyant sur la Guardia civile. L'Espagne fournit également du matériel informatique.

D'une manière générale, le descriptif ci-dessus force à constater que la formation est très centralisée et essentiellement destinée aux acteurs sécuritaires situés à Bamako, cela de manière sans doute logique eu égard à la centralisation des organes de sécurité héritée de l'époque coloniale décrite ci-dessus (cf. *supra*). En revanche, la réhabilitation des infrastructures et la fourniture d'équipements profitent aux différentes régions du Mali et principalement au Nord.

### II.D.3. Les réformes sectorielles au sein du MSIPC

En complément du soutien apporté au niveau central, les différents partenaires internationaux s'investissent auprès des différentes forces de sécurité intérieure, au premier rang desquelles figurent la Police et la Gendarmerie et dans une moindre mesure la Garde Nationale (GN)<sup>220</sup>.

#### *La Police Nationale*

Les missions de la Police Nationale sont les suivantes :

- assurer la protection des personnes et des biens;
- maintenir l'ordre, la sûreté, la sécurité et la tranquillité publics;
- veiller au respect des lois et règlements par l'exécution des missions de Police Administrative et de Police Judiciaire;
- assurer le contrôle de la réglementation sur les armes et les munitions ;
- contrôler les activités des services privés de sécurité ;
- contrôler les établissements classés de jeu ;
- assurer la Police de l'Air et des frontières ;
- participer à la protection des Institutions de l'État et des Hautes Personnalités;
- participer à la mission d'Information du Gouvernement;
- participer aux actions de maintien de la paix et d'assistance humanitaire ;
- participer à la protection et à la défense civiles.

<sup>217</sup> Un travail de sensibilisation a été mené avec l'aide du DCAF en province afin d'expliquer les principes de la RSS. Le soutien a ainsi été apporté au niveau stratégique pour aider le ministère à mettre en œuvre le processus de réforme et à initier les mécanismes de coordination. Le programme a également soutenu la création du comité sectoriel RSS au sein du ministère et a formé ses personnels ; il a aussi travaillé sur la stratégie quinquennale du MSPC et sur ses plans opérationnels. Le soutien des Pays-Bas au MSPC est appelé à se poursuivre via son nouveau programme de renforcement de la gouvernance du secteur de la sécurité pour la période 2017-2020 qui consistera en un appui à la mise en œuvre du concept de police de proximité et au renforcement de la capacité du ministère en matière de suivi-évaluation. Un atelier consacré au « concept de police de proximité » s'est tenu ainsi entre le 11 et le 15 septembre 2017 à Bamako.

<sup>218</sup> Une analyse de l'état de ces services d'inspection, un diagnostic et un plan d'action ont été définis et actuellement est effectué un travail sur le renforcement des capacités, le contrôle interne, l'audit de conformité, l'audit de performance.

<sup>219</sup> L'objectif était également d'identifier les manques et les incohérences dans la multitude de textes afin d'améliorer la cohérence de la base légale pour la sécurité intérieure.

<sup>220</sup> La protection civile est en revanche tout à fait négligée par la coopération internationale.

La police malienne bénéficie actuellement des programmes internationaux suivants<sup>221</sup> :

- EUCAP Sahel Mali soutient la formation des officiers et des sous-officiers de la Police Nationale tout en leur prodiguant du conseil, particulièrement dans les domaines que sont : les méthodes d'analyse et de raisonnement opérationnel ; la police technique et scientifique ; la lutte contre la criminalité et le terrorisme ; le commandement ; le management opérationnel ; l'éthique et la déontologie professionnelle ; la promotion de l'égalité entre hommes et femmes ; le respect des Droits de l'Homme dans la conduite des enquêtes et des opérations de police ; la police de proximité ; le droit pénal et procédure pénale ; la rédaction des procédures ; les relations avec les autorités administratives et judiciaires ; le renseignement, y compris en matière d'antiterrorisme et de criminalité organisée (collecte, analyse, exploitation et échange des informations) ; la gestion de l'ordre public et les règles d'emploi de la force ; le contrôle et la surveillance des frontières ; la gestion des ressources humaines et logistiques, (notamment le recrutement, la gestion des effectifs et des carrières ; les modes de management opérationnel) ; l'audit et contrôle interne ; la formation des formateurs ; la mise en place d'un schéma directeur de la formation, la refonte de la formation initiale (structures et contenu) et la relance de la formation continue<sup>222</sup>.
- La MINUSMA et l'UNPOL, en collaboration avec les autres agences de l'ONU comme l'ONUDC soutiennent la formation de la police nationale dans de nombreux domaines tels que: la lutte contre le trafic de drogue (spécifiquement au bénéfice de la brigade des stupéfiants); la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (y compris la traite des personnes et le trafic illicite de migrants) ; la lutte contre la violence basée sur le genre ; la formation des formateurs; l'analyse scientifique ; l'informatisation ; le maintien de l'ordre ; les Droits de l'Homme.
- La France soutient la police à travers la coopération technique mise en œuvre par la Direction de la Coopération Internationale du Ministère de l'Intérieur français à travers l'Attaché de sécurité intérieure ainsi que par la mise à disposition de conseillers techniques. Cette assistance se concentre sur des actions de formation et d'appui logistique dans des domaines tels la lutte contre le trafic de stupéfiants, la fraude documentaire, le maintien de l'ordre, la police technique, la police judiciaire, le renseignement, la lutte contre les flux migratoires illicites, le terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée.
- Les Etats-Unis, très investis dans l'amélioration de la gestion des ressources humaines<sup>223</sup>, ont mis à la disposition de la Police Nationale 3 conseillers (1 à long terme et 2 à court terme en fonction de la demande), via le programme ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program, U.S. Department of Justice) qui ont pour mission d'aider à la mise en place du système informatique de la gestion des ressources humaines<sup>224</sup>.

## La Gendarmerie<sup>225</sup>

Les missions de la gendarmerie sont les suivantes :

- veiller à la sûreté publique ;
- assurer le maintien de l'ordre et veiller à l'exécution des lois, ainsi qu'à la protection des personnes et des biens par l'exercice de la police administrative et de la police judiciaire, conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- assurer la police judiciaire militaire ;
- participer à la protection et à la garde des institutions de la République ;
- exercer la mission prévôtale au sein de l'armée;

<sup>221</sup> Source : cartographie DCAF (*op.cit.*) et entretiens.

<sup>222</sup> Les conseillers d'EUCAP Sahel Mali prodiguent notamment des conseils à la Police Nationale, souvent au sein de groupes de travail conjoints.

<sup>223</sup> Depuis août 2014, les Etats-Unis ont consacré 3.7 millions de dollars à ce programme.

<sup>224</sup> Les Etats-Unis ont également financé une étude portant sur les tâches de la Police Nationale afin de faciliter l'embauche de nouvelles recrues.

<sup>225</sup> Durant l'enquête de terrain, un certain nombre d'entretiens (quatre au total) ont pu être effectués auprès d'officiers de Gendarmerie. Il n'a pas été possible en revanche d'effectuer des recherches aussi poussées du côté de la Police et de la Garde Nationale. C'est pourquoi, le paragraphe consacré ci-dessous aux réformes en cours au sein de la gendarmerie apparaît plus détaillé que ceux consacrés aux deux autres corps.

- concourir à la mobilisation ;
- participer à la défense opérationnelle du territoire ;
- participer à la protection civile ;
- participer à l'effort de développement économique, social et culturel du pays ;
- participer aux actions en faveur de la paix et de l'assistance humanitaire, par l'envoi de personnels dans les missions de maintien de la paix.

A la faveur des efforts de restructuration engagés dans le cadre de la LOMP, il a été décidé de procéder au profit de la gendarmerie à 400 recrutements par an durant 5 ans. Il devrait par ailleurs être procédé au recrutement de 600 éléments par an dans le cadre de la LOPSI<sup>226</sup>. La première vague de ces effectifs a immédiatement reçu une formation.

Le cas des recrutements au sein de la gendarmerie illustre la complexité des processus RSS. Ainsi, l'une des difficultés qui s'est posée jusqu'ici a-t-elle été le fait que la gendarmerie malienne ne recrute qu'au niveau des sous-officiers, alors que l'armée dispose de la possibilité de recruter au niveau du soldat du rang. Or, un sous-officier coûte trois fois plus cher qu'un simple soldat en termes de solde. D'où la stratégie actuellement envisagée de recourir à des gendarmes auxiliaires qui ont un statut similaire à celui des soldats du rang. Outre le coût inférieur, une telle option impliquerait par ailleurs un cursus de formation beaucoup plus court car les sous-officiers ont l'obligation de suivre 16 mois de formation (4 mois de formation commune de base ; 12 mois à l'école spécialisée de gendarmerie) alors que la formation des gendarmes-auxiliaires ne dure que 6 mois. Une telle stratégie permettrait de doubler les effectifs recrutés. Cependant, la réflexion était en cours et aucune décision n'a encore été prise en ce sens en septembre 2017.

Parallèlement à la LOPSI, un certain nombre de réformes ont été engagées au sein de la gendarmerie afin de restructurer celle-ci au niveau organique. Dans le cadre de la crise actuelle, la gendarmerie a essentiellement été mobilisée via ses missions de prévôté pour accompagner les unités militaires opérationnelles, dans le cadre de la reconquête du Nord. Au fur et à mesure de la reconquête, on a ainsi assisté à la réinstallation d'unités organiques de la gendarmerie, notamment dans les régions de Tombouctou et de Gao, ainsi que de quelques escadrons à Tarkit. Il y a maintenant des brigades dans tous les chefs-lieux du Cercle. Le cas de Kidal demeure bien entendu à part et il n'y a pas eu de redéploiement de la gendarmerie – tout comme des autres forces de sécurité. Dans le Centre du pays, seules quelques positions sont occupées mais bon nombre d'entre elles ont été évacuées. Les unités sont regroupées au niveau des chefs-lieux des Cercles mais de nombreuses positions ont dû être abandonnées car ces postes de sécurité sont trop vulnérables. Actuellement, la gendarmerie n'est présente que sur 17% du territoire malien, l'objectif est d'atteindre un taux d'occupation du terrain de 34%. En principe, une brigade – dont l'effectif peut varier de 15 à 30 personnes – est censée être déployée dans chacune des 706 communes du Mali. Mais le pays n'a pas les moyens de ce déploiement. Par exemple, il n'y a aucune présence à Nampala et Diabali. Dans la réalité, les Brigades sont déployées pour 3 ou 4 communes à la fois et dotées seulement de 8 hommes environ.

Les plans de répartition des effectifs des forces de sécurité sont bien entendu confidentiels mais la gendarmerie a pour objectif de se redéployer dans le Centre. Dans le cadre de la réforme actuelle, des projets étaient à l'étude en septembre 2017 afin de permettre le redéploiement des unités dans les régions de Ségou et Mopti. Ces projets ont été proposés pour être pris en charge<sup>227</sup> dans le cadre du programme PARSEC de l'Union européenne (cf. *supra*) et visent la mise sur pied de :

- un Peloton de Surveillance et d'Intervention de la Gendarmerie (PSIG), fort de 35 éléments, qui serait positionné à Youwarou ;
- une brigade d'intervention fluviale, qui serait positionnée à Aka ;
- une force d'intervention rapide forte de 60 éléments, qui serait positionnée à Tenekou ;
- les unités présentes à Koro, qui seraient renforcées.

<sup>226</sup> En dehors de ces recrutements, la LOPM n'a pas prévu de dotation particulière en faveur de la gendarmerie. C'est notamment la raison pour laquelle la LOPSI semble s'être efforcée de rectifier la situation. L'expression des besoins qui a été réalisée en amont de la LOPSI a forcé à un constat amer quant à l'état des capacités de la gendarmerie. La demande initiale se chiffrait à 700 milliards de FCFA, elle a ensuite été réduite à 462 milliards et s'élèverait finalement à 157 milliards (budget ordinaire inclus) pour la période 2017-2021. Pour l'année 2017, le budget validé est de 18 milliards de Fcfa.

<sup>227</sup> La gendarmerie malienne se situe dans une logique « à tiroirs » en concevant des projets qu'elle soumet ensuite aux partenaires pour que ceux-ci prennent en charge leur financement.



Par le biais de la fourniture d'une unité, la gendarmerie malienne devrait être appelée à contribuer au programme GUAR-SI (cf. *supra*). Par ailleurs, la gendarmerie bénéficie des soutiens suivants :

- EUCAP Sahel s'investit via plusieurs conseillers dans les questions relatives à : 1/ la gestion des ressources humaines (développement des plans et des programmes de recrutement ; conseil stratégique axé sur le recrutement, la gestion des effectifs, des carrières, des compétences et des moyens) ; 2/ la formation des officiers et des sous-officiers (via la mise en place d'un schéma directeur de formation et la refonte de la formation initiale ; la relance de la formation continue)<sup>228</sup> ; la réhabilitation des chaînes hiérarchiques et l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Un groupe de travail EUCAP Sahel Mali/EUTM devait commencer ses travaux pour moderniser le service d'inspection de la gendarmerie. A la demande de la DGPN, EUCAP a également apporté son concours à l'organisation des concours de recrutement et des processus de promotion.
- Comme pour la Police, la MINUSMA et UNPOL en collaboration avec les autres agences de l'ONU comme l'ONUSD soutiennent également la formation de la Gendarmerie Nationale dans de nombreux domaines comme : la lutte contre le trafic de drogue ; la lutte contre le terrorisme ; la criminalité transnationale ; la violence basée sur le genre ; la traite des personnes, le trafic illicite de migrants ; la formation des formateurs ; l'analyse scientifique ; les compétences en informatique ; le maintien de l'ordre ; les Droits de l'Homme. En 2016, en plus de la collaboration avec UNPOL, l'ONUSD a appuyé particulièrement l'Office Central des stupéfiants, la Brigade des stupéfiants ainsi que la Cellule Aéroportuaire Anti-Trafic. UNODC soutient également la gendarmerie pour la rénovation de son école à Bamako.
- La France apporte à la gendarmerie un appui important en matière d'expertise. La France soutient la gendarmerie à travers sa coopération technique mise en œuvre par l'Attaché de sécurité intérieure et la Direction de la Coopération Internationale du Ministère de l'Intérieur français. Ceci se traduit par de la formation et de l'appui logistique à cette force dans des domaines comme le trafic de stupéfiants, la fraude documentaire, le maintien de l'ordre, la police technique, la police judiciaire, le renseignement, la lutte contre les flux migratoires illicites, le terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée. De plus, la France met à disposition de la gendarmerie deux conseillers techniques, un auprès du Directeur Général et l'autre à l'Ecole des Officiers de Faladié.
- Le Danemark a financé un audit de l'Inspection de la gendarmerie, exécuté par le DCAF en 2015, afin de renforcer le contrôle interne de cette force. Le DCAF a ainsi conduit dans ce cadre une mission d'analyse des missions, structures, fonctionnement de l'Inspection de la Gendarmerie Nationale et élaboré un plan d'action sur la base des consultations menées auprès des parties maliennes<sup>229</sup>.
- Les Pays-Bas entendent aussi soutenir, dans le cadre de leur projet de renforcement de la gouvernance de la sécurité, le renforcement du contrôle interne de la gendarmerie ainsi que la réforme des critères de notation et d'évaluation du personnel et l'intégration du genre.
- La gendarmerie est également appelée à être mobilisée dans le cadre du programme « Blue Sahel » voué à la gestion des flux migratoires et au renforcement du contrôle des frontières avec la Mauritanie, le Sénégal et la Guinée.

---

<sup>228</sup> De nombreux domaines sont couverts comme : méthodes d'analyse et de raisonnement opérationnel ; police technique et scientifique ; lutte contre la criminalité et le terrorisme ; principes généraux de commandement et d'exécution du service, management opérationnel ; éthique professionnelle, comportement et déontologie, lutte contre la corruption et les inégalités entre hommes et femmes ; application des principes de respect des Droits de l'Homme dans la conduite des actions de police et d'enquête et protection des populations vulnérables ; surveillance générale et police de proximité ; droit pénal, et procédure pénale, préparation et organisation d'une enquête, rédaction des procédures, culture de la preuve ; relations avec les autorités administratives et judiciaires ; bases du renseignement, y compris en matière d'anti-terrorisme et de criminalité organisée (collecte, analyse, exploitation, échanges) ; gestion de l'ordre public (y compris mesures préventives, préparatoires et règles d'emploi de la force publique) et intervention professionnelle ; contrôle et surveillance des frontières (y compris la lutte contre la fraude documentaire).

<sup>229</sup> Cette mission de diagnostic de l'Inspection de la Gendarmerie Nationale (IGN) du Mali a fait suite à une demande du Directeur Général de la Gendarmerie Nationale (DGGN) adressée au DCAF. L'objectif du DGGN était d'avoir une image détaillée et précise quant aux organisation, structure et fonctionnement de l'IGN et des recommandations pour l'amélioration de ce service ainsi que, de manière plus générale, du contrôle interne au sein de la Gendarmerie Nationale.

## La Garde Nationale

C'est la loi n°94-031 du 20 Juillet 1994 qui définit les missions assignées à la Garde Nationale, affirmant clairement son caractère polyvalent :

- assurer la sécurité au profit des institutions, des autorités politiques et administratives ;
- participer à la sûreté publique et au maintien de l'ordre ;
- participer à la police générale des circonscriptions administratives ;
- concourir à la défense opérationnelle du territoire ;
- participer à la surveillance des frontières ;
- participer aux actions en faveur de la paix et de l'assistance humanitaire ;
- participer au développement économique, social et culturel du Mali.

La Garde Nationale n'effectue pas en revanche d'enquêtes criminelles car elle n'est pas dotée de pouvoirs judiciaires. Les effectifs de la Garde Nationale sont évalués à environ 3000 personnes dont une centaine de femmes. En ce qui concerne son organisation générale, la Garde Nationale est articulée entre :

- un état-major basé à Bamako et comprenant un cabinet, des divisions et une inspection ;
- des unités territoriales comprenant des Groupements Territoriaux composés des compagnies, des pelotons, des groupes et postes permanents de sécurité ;
- des services spécialisés (maçonnerie, menuiserie, forge, électricité, mécanique auto, coupe et coupure) ;
- des unités mobiles comprenant un groupement de maintien de l'ordre basé à Bamako composé de trois escadrons, de deux groupements d'intervention rapide<sup>230</sup>, de six compagnies méharistes<sup>231</sup> qui se trouvent à Léré, Ménaka, Abeibara, Gossi, 'Inakounder, 'Inabog et de postes avancés d'observation ;
- à ces unités mobiles, il faut ajouter les Patrouilles d'Intervention Rapide Terrestre « P.I.R.A.T.E » et les Compagnies Régionales d'Intervention dont le processus de création est très avancé, qui seront chargées d'exploiter les renseignements et d'intervenir sur les théâtres d'opérations ;
- par ailleurs, ont été créés le Groupement Spécial de la Sécurité Présidentielle (G.S.S.P) et la Sécurisation du Palais de Koulouba par la Garde Nationale.

La Garde Nationale bénéficie actuellement du soutien de la mission EUCAP Sahel, notamment au niveau stratégique via ses conseillers placés auprès de cette force. Comme au sein de la police et de la gendarmerie, le soutien de la mission civile européenne porte essentiellement sur la formation et les domaines liés aux RH (développement des plans et des programmes de recrutement, mise en place d'un schéma directeur de formation, refonte de la formation initiale (structures et relance de la formation continue), la réhabilitation des chaînes hiérarchiques, l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, la promotion du genre et du droit<sup>232</sup>.

### II.D.4. Bilan des réformes engagées

Le Ministère de la Sécurité Publique est unanimement considéré comme le Département ministériel le plus avancé en matière de RSS. Ces avancées s'expliquent notamment par le fait qu'initialement le ministère a été désigné comme chef de file de la RSS avant que la création d'un CNRSS ne soit décidée. Il s'agit notamment du seul ministère à avoir mis en place un Comité sectoriel en son sein, ainsi que le prévoit le décret d'août 2014 relatif à la CNRSS.

Il conviendra de suivre attentivement les changements introduits par la LOPSI une fois celle-ci promulguée. Le problème majeur demeure aujourd'hui encore le redéploiement des forces de sécurité au Nord qui pour l'instant n'est pas possible. Actuellement, le maintien de l'ordre est assuré dans cette partie du pays de manière quasi exclusive par les militaires et les groupes armés. La situation est dans une moindre mesure de plus en plus similaire au Centre du

---

<sup>230</sup> Ces deux Groupements d'Intervention de la Garde Nationale (G.I.G.N) sont basés à Bamako mais disposent d'une compétence territoriale nationale.

<sup>231</sup> Les unités méharistes sont essentiellement montées à dos de chameaux et tirent leur nom du Méhari c'est-à-dire le dromadaire comme les unités nomades de l'époque coloniale décrites ci-dessus.

<sup>232</sup> Source : cartographie DCAF.

pays, à l'exception des grands centres urbains que sont Ségou, Sévaré et Mopti. Il n'y a plus de présence des forces de sécurité dans les Cercles de Youwarou et Tenenkou, ce qui explique en partie la progression du djihadisme dans ces zones. Selon le Ministre de la Sécurité, SEM Salif Traoré<sup>233</sup>, les réformes prioritaires dans son secteur sont :

- améliorer la perception que les populations ont des forces de sécurité. Le Ministre de la Sécurité a particulièrement insisté sur la nécessité de mieux former les agents afin qu'ils gagnent la confiance de la population. « Rien ne sert d'avoir des forces bien armées, bien entraînées et bien équipées, si la population n'a pas le sentiment qu'elles sont à son service. Travailler sur le comportement des agents prendra du temps mais il s'agit d'une nécessité absolue ».
- introduire davantage de cohésion entre les forces de sécurité ;
- améliorer le système de commandement au sein de la police, notamment afin de résoudre les problèmes posés par le syndicalisme<sup>234</sup> ;
- introduire un meilleur système de recrutement et de gestion des carrières;
- améliorer la formation, notamment la formation continue.

Au-delà de ces priorités formulées par le ministre, deux questions revêtent une importance particulière pour l'avenir des réformes menées au sein des forces de sécurité intérieure :

- les problèmes de corruption. En effet, alors que les militaires tendent à être identifiés à leur brutalité, la police est presque unanimement caractérisée pour les populations par la corruption qui la gangrène. Si les remarques formulées ci-dessus à propos de la corruption au sein de l'armée (gonflements des effectifs, détournement de matériels) sont également valables pour les forces de police (bien que de moindre ampleur), il convient d'y ajouter les pratiques de racket généralisé au quotidien sur les populations ainsi que la corruption empêchant les poursuites. L'interférence des réseaux familiaux dans les procédures judiciaires est particulièrement patente, comme l'illustre le témoignage de ce policier : « Lorsque j'arrête quelqu'un, tout dépend s'il a un téléphone en sa possession ou pas. S'il en a un, je ne dispose que d'une heure avant de recevoir un coup de téléphone de quelqu'un de ma famille qui me demande de le libérer »<sup>235</sup>. Un officier de gendarmerie estime pour sa part qu'il convient de « remettre en cause l'approche essentiellement capacitaire consistant à considérer exclusivement que c'est en remédiant au manque de moyens et d'effectifs que l'on répondra aux problématiques qui se posent. La première des réformes doit porter sur le changement des mentalités, à commencer par la lutte contre le népotisme et la présence des « enfants des enfants » à toutes les échelles du système. Changer les textes et modifier les structures n'est pas suffisant. La mise en œuvre de certaines réformes ne demande aucun moyen financier ou matériel ». Un autre explique de manière éloquent : « Le budget mensuel d'une brigade de gendarmerie est de 30.000 Fcfa pour acheter les fournitures de bureautique (stylos, rames de papier, encre, tampons, ...). De même, chaque brigade ne dispose que de 4 litres d'essence par mois pour faire fonctionner 4 picks up. Pourtant, les brigades trouvent bon an mal an les moyens de fonctionner. D'où provient donc l'argent ? »<sup>236</sup>.
- le problème du contrôle hiérarchique. La responsabilité du chef n'existe quasiment pas actuellement au sein des forces de police ou bien seulement à un stade empirique et non pas formalisé qui se manifeste lors des réunions ou des tournées ponctuelles.

---

<sup>233</sup> Novembre 2015. Rencontre avec le Ministre Traoré dans le cadre de la mission conjointe d'évaluation de la Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) du Mali. Cette mission s'est inscrite dans le cadre du projet conjoint (UA/UE) de renforcement des capacités de l'UA (Union africaine) en matière de RSS et visait à répondre aux sollicitations, formulées par le Haut représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel, SEM le Président Pierre Buyoya et relatives à l'appui qu'il serait opportun d'apporter aux autorités maliennes dans le cadre du processus RSS.

<sup>234</sup> La question du syndicalisme est particulièrement importante au sein de la police. Plus généralement, la politisation des syndicats a été présentée comme préoccupante par plusieurs autorités maliennes qui affirment craindre de voir les syndicats prendre le pas sur les partis politiques, y compris sur les questions relatives aux accords de paix. La Centrale syndicale avait en effet critiqué les errements de l'État dans la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et fait savoir qu'elle entendait faire entendre sa voix sur les questions de sécurité. La multiplication des centrales syndicales qui proliféreraient pour des raisons pécuniaires, sans représentativité est un motif de préoccupation au Mali.

<sup>235</sup> Anecdote rapportée lors d'un entretien par un partenaire international, septembre 2017.

<sup>236</sup> Entretiens, Bamako, septembre 2017.

## II.E. Vers une décentralisation de la gestion de la sécurité ?

Le processus de décentralisation avait été l'un des axes majeurs des recommandations issues de la Conférence nationale de 1992. En outre, la signature du Pacte national entre le gouvernement malien et la rébellion touarègue en avril 1992 était également basée sur le principe de la libre administration des régions et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. La mise en œuvre de la décentralisation comportait deux phases : une phase de communalisation et une phase de régionalisation.

### **La législation relative au processus de décentralisation au Mali**

La décentralisation a été lancée par l'adoption de la Constitution de 1992 établissant en ses articles 97 et 98, les principes de base de ce processus. Depuis, une série de textes juridiques ont été adoptés pour encadrer le processus :

- la loi 93-008 portant décentralisation, adoptée en 1993 et fournissant un cadre global qui institue les régions, les cercles et les communes en tant que "collectivités locales", constituant des unités territoriales dotées d'une autonomie en matière de gestion des ressources naturelles. La même loi prévoit des assemblées élues ou conseils pour la gestion desdites collectivités;
- le Code des Collectivités Territoriales prévu par la loi 95-034 et la loi 96-050 d'octobre 1996, toutes deux relatives à la constitution et à la gestion des autorités régionales ;
- la loi 96-059 du 4 novembre 1996 et la loi N°99-035 du 10 août 1999, stipulant que le processus de création des communes, des cercles et des régions doit être "*progressif, consultatif et participatif*". Dans le cadre de la décentralisation, le Code des Collectivités Territoriales précise dans son article 1<sup>er</sup> que la commune urbaine ou rurale est une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie. Administrativement, il s'agit d'un espace d'organisation auquel l'Etat confère certaines compétences et les moyens de les exercer. Politiquement, elle se définit à travers des organes élus et partageant certains pouvoirs avec l'Etat. D'un point de vue économique, c'est un espace de développement, de gestion des ressources et de l'environnement. C'est dans cette configuration que le conseil communal cohabite avec les autorités traditionnelles dans l'administration de la commune. En pratique, les communes rurales ont été mises sur pied entre 1999 et 2000 ;
- la loi 00-042 portant création de l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales) ;
- la loi 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales ;
- la loi N°2012 -005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi 93-008 ;
- la loi 2014-052 du 14 octobre 2014, portant nouveau Code des Collectivités Territoriales, adoptée le 31 mars 2016 par l'Assemblée Nationale du Mali et modifiant la loi 2012-007 du 7 février précédemment citée. Les dernières modifications apportées au processus de la décentralisation au Mali visent à transférer plus de pouvoir et d'autonomie fonctionnelle aux collectivités. En effet, aux termes de l'article 146 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 modifiée portant Code des Collectivités Territoriales, encore modifiée en 2015 et adoptée en 2016 pour intégrer les nouvelles dispositions de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger signé entre le gouvernement malien et les mouvements armés, les pouvoirs des assemblées régionales ont été renforcés. Elles deviennent les organes par excellence de conception et d'exécution des politiques de développement économique et social.

L'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali est désormais une référence majeure définissant un certain nombre de mesures à mettre en œuvre en matière de décentralisation sécuritaire. Ce document prévoit la création d'une police « placée sous l'autorité des Collectivités Territoriales » (article 27, cf. *supra*) et la mise en place de « Comités Consultatifs Locaux de Sécurité (CCLS) » aux niveaux régional et communal (article 28, cf. *supra*). Par ailleurs, un effort croissant est fourni actuellement en matière de renforcement et de protection de la sécurité des frontières.

### II.E.1. La nouvelle police « placée sous l'autorité des Collectivités Territoriales »

Il convient d'insister sur le fait qu'aucune des mesures adoptées jusqu'ici au niveau du Ministère de la Sécurité ou du Ministère de la Défense n'entretient un lien direct avec l'Article 27 de l'Accord de paix (cf. *supra*) prévoyant la mise en place d'une police « placée sous l'autorité des Collectivités Territoriales ». En effet, pour l'instant, rien de précis n'est prévu ou pensé pour la mise place de cette nouvelle force de police, notamment en termes organiques.

Cette force demeure donc pour l'heure largement théorique. L'absence d'avancée dans ce domaine s'explique de plusieurs façons :

- la création de cette force dépend notamment de la mise en place des autorités administratives et judiciaires dans le Nord, puisque l'article 27 stipule qu'elle doit être « *placée sous l'autorité des collectivités territoriales, dans le cadre de leurs pouvoirs de police* ».
- la portée de cet article 27 suscite des interrogations car sa rédaction-même entretient un flou, d'autant plus que l'Annexe II, titre V. b. de l'Accord évoque plus précisément : « la Mise en place de la Police territoriale », précisant que « dans les 12 mois suivant la signature de l'Accord, une loi créant et définissant les compétences de la nouvelle police territoriale sera adoptée. Elle précisera également les relations de la police territoriale avec les autres structures de sécurité, sa composition et les modalités de recrutement, la formation, ainsi que le rattachement hiérarchique et les modalités de commandement et de contrôle ». La police territoriale devrait logiquement dépendre du Ministère de la Décentralisation. La difficulté réside cependant dans la signification que recouvre le terme « territorial » :
  - o Selon certains, ce terme a été choisi à dessein pour son ambiguïté car il ouvre la possibilité d'une police autonome, donc à terme d'une scission de territoire. A leurs yeux, cette police « territoriale » ne devrait disposer que de missions administratives. Sa création à venir devrait donc intervenir dans le cadre de la réforme du Code des Collectivités Territoriales. Partisan d'une telle lecture, le gouvernement semble refuser de pousser trop loin la logique de décentralisation en matière de sécurité : la police territoriale devrait, selon cette conception, être une sorte de police municipale, telle celle qui existait d'antan à Bamako, dotée de pouvoirs limités, à recrutement national et faiblement armée. Le gouvernement voudrait de la sorte éviter de créer une « armée dans l'armée ».
  - o A l'inverse, pour la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA), la police territoriale semble davantage renvoyer à la mise en place d'une police locale, à recrutement autochtone, dotée de pleins pouvoirs et totalement armée, éventuellement en mesure de recycler certains de ses anciens combattants.
- se pose aussi la question de savoir quelle sera la place de cette nouvelle force alors que le MSPC a d'ores et déjà engagé des recrutements massifs et que la LOPSI – tout au moins dans sa version transmise à la Primature pour promulgation - ne prend pas en compte une telle force.
- enfin, s'est posée la question du ministère sous la conduite duquel devait être menée la mise sur pied d'une telle force. Le Ministère de la Décentralisation estimait que cette prérogative devait lui revenir tout comme le Ministère de la Sécurité Intérieure. Le Ministère de l'Administration Territoriale a mené des études pour étudier la faisabilité du projet. Plus généralement, il est à craindre que quelle que soit la solution retenue en termes de tutelle, le projet soit rapidement compromis en raison des difficultés des collectivités territoriales concernées à le financer.

## II.E.2. Les comités locaux de sécurité

Les Comités locaux de sécurité prévus par l'article 28 de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali n'ont eue aussi d'existence que sur le papier : en septembre 2017, ces Comités locaux n'avaient pas été créés. Ils ont cependant bien été pris en compte par le décret de 2016 fixant l'architecture institutionnelle RSS mais il y a encore besoin de mener une réflexion approfondie quant à : leur mission ; leur composition ; leurs relations fonctionnelles avec le Commissariat RSS<sup>237</sup>.

Le retard dans la mise en place de ces entités qui sont appelées à constituer le dernier échelon de l'architecture institutionnelle RSS à l'échelle locale peut être compris de la manière suivante :

- la mise en place des Comités locaux de sécurité dépendait tout d'abord de l'opérationnalité des deux niveaux supérieurs de l'architecture institutionnelle RSS, en l'occurrence le CNRSS et le Commissariat RSS dont la totalité des membres n'a été désignée que très tardivement ;
- la mise sur pied de ces Comités locaux nécessite par ailleurs de disposer d'exécutifs régionaux et locaux. Or pour l'heure, les autorités régionales et locales n'ont pas été désignées et il n'existe que des autorités

---

<sup>237</sup> La rédaction d'un manuel de procédure est à cet égard envisagée afin de clarifier toutes les missions et répartitions des compétences entre le CNRSS, le Commissariat RSS et les Comités locaux de sécurité.

intérimaires. Certains refusent que le processus de création des Comités locaux de sécurité soit mené en amont de la désignation de ces exécutifs locaux au suffrage universel car c'est sous leur autorité que ces Comités sont appelés à fonctionner ;

- l'article 28 stipule que les Comités locaux doivent inclure les représentants « des communautés et des autorités traditionnelles ». Le terme de « communautés » est, lui aussi, interprété de manière divergente :
  - o les organisations de la société civile estiment que cette formulation, tout comme l'usage du terme « consultatif » pour désigner les Comités, constitue une innovation majeure et renvoie à leur propre association aux dynamiques locales du processus RSS. Ces dispositions scellent ainsi à leurs yeux la participation directe de la société civile au processus RSS et introduisent la possibilité de compenser à la fois l'exclusion de celle-ci des organes de niveau supérieur (CNRSS et Commissariat) tout comme l'insuffisance de la collaboration civilo-militaire, qui devient pourtant particulièrement importante dans le contexte actuel de lutte antiterroriste dans lequel le renseignement humain et l'insertion dans l'environnement local sont tout à fait cruciaux. C'est à leurs yeux la véritable valeur-ajoutée potentielle des Comités locaux.
  - o pour la partie gouvernementale, ces Comités locaux ne peuvent vraiment être considérés comme une innovation de l'Accord de paix dans la mesure où les gouverneurs, le préfet et le sous-préfet avaient antérieurement chacun leur Comité de sécurité cependant uniquement composé par des représentants de la sphère exécutive, des collectivités territoriales et des forces de sécurité. Cette interprétation considère qu'il convient simplement d'élargir leur composition aux représentants de la société civile et aux autorités traditionnelles ;
  - o d'autres considèrent que le terme de « communautés » doit être interprété comme renvoyant plutôt aux différents groupes communautaires qui composent la réalité ethno-démographique des différents terroirs et régions. Aux yeux de la CMA notamment, les Comités locaux de sécurité doivent être les équivalents des Comités d'administration qui ont été créés à Kidal.

### II.E.3. L'enjeu central de la gestion des frontières

C'est le Ministère de l'Administration Territoriale (et non pas celui de la Décentralisation) qui est chef de file en matière de gestion des frontières ; cependant, d'autres ministères, notamment celui de la Sécurité et celui de la Défense tout comme celui des Finances à travers le service des douanes sont également concernés par la question. Au travers de la Direction nationale des frontières de ce ministère<sup>238</sup>, les autorités maliennes travaillent ainsi depuis 2014<sup>239</sup> à réactualiser la politique de gestion des frontières qui datait d'octobre 2000<sup>240</sup>, en œuvrant à l'établissement d'une stratégie nationale des frontières visant notamment à améliorer la coordination entre les forces de sécurité travaillant dans les zones frontalières<sup>241</sup>, avec les pays voisins.<sup>242</sup> La Direction nationale des frontières est chargée de quatre missions : la délimitation et la démarcation des frontières ; la coopération administrative frontalière ; l'équipement des services sociaux de base dans les zones frontalières ; l'élaboration du schéma de sécurisation des frontières<sup>243</sup>.

Sans toujours s'inscrire dans le cadre de la politique nationale des frontières définie à l'échelle nationale, de nombreux bailleurs internationaux, comme la MINUSMA, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), l'Allemagne (GIZ), les Etats-Unis, soutiennent le Mali pour l'aider dans sa gestion des frontières autant sur les plans stratégiques, de la formation, que sur les aspects techniques, d'infrastructures et d'équipements :

---

<sup>238</sup> La Direction nationale des frontières assure aussi le Secrétariat technique de la Commission nationale des frontières qui inclut les Ministres de l'Administration Territoriale, de la Défense, de la Sécurité, de la Justice, des Affaires Etrangères, des Finances et de l'Equipeement.

<sup>239</sup> Toutes les régions du Mali ont été associées à l'élaboration de ce document, ainsi que les services de sécurité, les autorités administratives, la société civile et les autorités traditionnelles. Le document élaboré est en attente de validation par le gouvernement.

<sup>240</sup> La politique édictée en 2000 ne prenait pas en compte notamment la question de la sécurisation dans le contexte frontalier.

<sup>241</sup> Les acteurs de la sécurité des frontières du Mali sont : la Gendarmerie, la Garde Nationale, la Police des frontières, les Forces Armées, le Service des douanes et le Service des eaux et forêts.

<sup>242</sup> Le Mali est séparé de ses voisins par sept frontières : Côte d'Ivoire, Algérie, Burkina Faso, Sénégal, Mauritanie, Guinée et Niger, soit 7.243 Km de frontières.

<sup>243</sup> Entretien avec M. Sogoba Ladji, Directeur de la Direction des frontières, septembre 2017.



- EUCAP Sahel Mali a ainsi élargi le champ de son mandat au soutien à la gestion des frontières. La mission appuie la police des frontières du MSPC à travers des projets spécifiques<sup>244</sup> ;
- a été mis en place un partenariat entre la section RSS/MINUSMA et l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) afin d'aider le Ministère de l'Administration Territoriale dans la révision de la politique nationale des frontières<sup>245</sup>. Grâce au fonds fiduciaire Paix et Sécurité de la MINUSMA, la Section RSS-DDR a appuyé des ateliers de consultation dans les capitales régionales du Nord (Tombouctou, Gao et Kidal). De plus, la Section RSS-DDR a développé un plan des postes aux frontières en 2014, en étroite collaboration avec l'UNPOL et l'Unité de cartographie de la MINUSMA, qui donne un aperçu des postes de gendarmerie, de la police des frontières et des services des douanes le long des frontières que le Mali partage avec sept pays voisins. Des projets à impact rapide (Quick Impact Projects - QIP) ont également été conçus pour la réhabilitation des postes de gendarmerie et de police situés aux frontières ;
- l'UNODC et son programme régional Sahel ont travaillé sur une évaluation des capacités de gestion des frontières terrestres dans la région du Sahel, dont le Mali. L'UNODC apporte des soutiens dans la mise en place de la Cellule Aéroportuaire Anti-Trafic (CAAT), composée d'agents de la police, des douanes, des services d'immigration, de la gendarmerie et des autorités aéroportuaires ;
- l'Espagne a financé deux projets de gestion et sécurisation des frontières entre le Mali, le Sénégal et la Mauritanie ;
- le Japon soutient l'OIM et son programme de gestion des frontières<sup>246</sup> ;
- l'Allemagne, à travers le GIZ, soutient également un programme de gestion des frontières en lien avec l'Union africaine. Le programme travaille, entre autres, sur la frontière entre le Mali et le Burkina Faso avec les forces de sécurité et les populations ;
- le Programme d'Appui au Renforcement de la Sécurité (PARSEC), financé par l'UE comporte également un volet de renforcement de la sécurité frontalière (cf. *supra*) ;
- la France apporte elle aussi une contribution à la gestion des frontières par plusieurs canaux. Tout d'abord, dans le cadre du soutien procuré en 2014 à la Direction générale des douanes (placée sous l'autorité du Ministère de l'Economie et des Finances), au travers de la mise en place d'un système informatique pour la gestion des opérations douanières (SIDONIA) ainsi qu'à l'opérationnalisation de la brigade fluviale de Bamako et de celle de Mopti. Elle a également délivré des formations en matière de lutte contre la fraude, de contrôle routier, de contrôle sur les produits pétroliers et sur les méthodologies d'investigation ex-post. C'est cependant via son programme d'« Appui à la Coopération Transfrontalière au Sahel » (ACTS), que l'intervention de la France en soutien à la gestion des frontières est significative : dans le cadre de ce programme la France appuie les forces de sécurité, les douanes, les administrations locales et la population agissant autour des frontières du Mali, Burkina Faso et Niger dans la région du Liptako Gourma<sup>247</sup> ;
- le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis soutiennent eux aussi un programme de sécurité et de gestion aux frontières dans la région du Liptako Gourma (mis en oeuvre par le Danish Deming Group

<sup>244</sup> Equipement en petit matériel de la Police des frontières (domaine aéroportuaire); renforcement de la capacité opérationnelle de la Police des frontières (rénovation de la direction centrale et amélioration de l'archivage des documents) ; mise en place d'une salle pour la formation initiale et continue des fonctionnaires de la Police des frontières, au sein de l'Ecole nationale de police; projet pour l'unification et la sécurisation des cachets de trafic au sein des points de passage frontaliers. Source, Rapport DCAF, « Cartographie ... », *op. cit.*, p. 45.

<sup>245</sup> Le processus de cette révision implique de larges consultations des acteurs étatiques et non étatiques dans chacune des huit régions du Mali.

<sup>246</sup> Ce programme porte principalement sur la reconstruction et la gestion des postes frontières au Mali et l'introduction de leur système de gestion de l'information, MIDAS. Des formations sont également données aux différents acteurs maliens sur la gestion des frontières, le contrôle de documents, etc.

<sup>247</sup> Le programme a mené des études de diagnostics dans la région du Liptako Gourma sur la gouvernance des espaces frontaliers, la perception de la population locale en matière de sécurité, de développement et des liens avec les autorités de l'Etat, sur les systèmes de santé, et sur le pastoralisme. Sur la base de ces diagnostics, des projets sont prévus en matière d'équipement, de coordination entre les acteurs de sécurité et justice, de lutte contre les réseaux de trafiquants, de gouvernance et de développement économique local.

(DDG) qui appuie le renforcement des capacités de la police, de la gendarmerie, des douanes et des autorités frontalières dans la gestion des frontières et facilite la coopération des autorités travaillant sur les frontières<sup>248</sup>.

Ces deux derniers programmes méritent une attention particulière dans la mesure où ils développent, chacun dans des catégories différentes, des approches originales et peu expérimentées jusqu'alors : tout d'abord en raison de leur juridiction à la fois décentralisée et transfrontalière ; en raison des acteurs auxquels ils s'adressent ensuite, les échanges entre des acteurs non-étatiques, notamment des acteurs coutumiers d'une part et d'autre part, des forces de défense et de sécurité, revêtant une importance inédite.

Enfin, il convient de mentionner que le G5 Sahel met en avant le concept de « partenariat militaire de coopération transfrontalière » et que le mandat de sa Force conjointe<sup>249</sup> sera de mener des opérations de sécurisation conjointes dans les zones frontalières<sup>250</sup>.

## II.F. RSS et lutte contre le terrorisme

En matière d'antiterrorisme, une nouvelle force a été créée, la FORSAT (la Force Spéciale Anti-Terroriste) qui est composée des anciennes unités antiterroristes de la police et de la gendarmerie ainsi que des nouvelles unités créées au sein de l'armée. La FORSAT se compose ainsi de trois éléments de soixante hommes chacun, respectivement issus de ces différentes forces. Elle est opérationnelle depuis septembre 2016<sup>251</sup>. Les partenaires internationaux apportent les soutiens suivants à cette force :

- la MINUSMA soutient la formation et l'équipement de la composante police. La MINUSMA a aussi mis en place une Task Force pour lutter contre la drogue et le terrorisme, en lien avec l'ONUDC ;
- les Etats-Unis apportent leur soutien à la composante des armées ;
- la France comme les Etats-Unis ont apporté leur soutien à la composante gendarmerie et à la composante police : le Peloton d'Intervention de la Gendarmerie Nationale (PIGN) a été formé par les Etats-Unis tandis que le Groupe d'Intervention de la Police Nationale (GIPN) a été formé et conseillé par la France. Ces deux pays ont également apporté un soutien à la formation des forces spéciales de la Garde Nationale, qui appartiennent également à cette unité ;
- les personnels de la FORSAT ont également reçu des formations dispensées par EUCAP/Sahel. Il convient aussi de rappeler qu'assurer la protection des forces de sécurité est indispensable au redéploiement dans le Nord et le Centre du Mali de la composante police judiciaire qui doit être mobilisée dans la lutte anti-terroriste au-delà du seul instrument militaire. La dimension judiciaire est en effet essentielle, notamment dans le cadre de la recherche de la preuve, y compris dans le cas d'accusation d'actes de terrorisme. Le transfert à Bamako (où se situe l'unique parquet antiterroriste, le Tribunal de la Commune n°3, Pôle spécialisé antiterroriste) des personnes faisant l'objet d'une suspicion de terrorisme doit notamment pouvoir être assuré en toute sécurité par les gendarmes ou les policiers. La judiciarisation est absolument essentielle à la fois dans la lutte contre le terrorisme mais aussi plus largement dans la lutte contre le crime organisé notamment car elle permet le démantèlement des réseaux. EUCAP Sahel se préoccupe de cet aspect.

---

<sup>248</sup> Pour cela le DDG fournit des expertises techniques en matière de prévention et de réduction de la violence armée via la formation en gestion des conflits et médiation ; il fournit aussi des appuis à la mise en place de mécanismes communautaires de gestion des conflits, des appuis-conseils sur les politiques publiques relatives aux problèmes de sécurité et gestion des frontières, des renforcements de la collaboration transfrontalière entre autorités et communautés, des appuis au développement de systèmes et d'interfaces d'échanges d'information entre les agences gouvernementales, et des appuis à la réhabilitation et la construction d'infrastructures à petite échelle. De plus le DDG utilise une approche reposant sur les communautés en facilitant le dialogue entre autorités, responsables de sécurité et communautés, en développant les capacités des communautés à concevoir des plans de protection communautaires, en renforçant les moyens de subsistance dans les zones frontalières via la formation en entrepreneuriat et l'appui à des activités génératrices de revenus, le renforcement des réseaux économiques frontaliers et transfrontaliers, et la réhabilitation de marchés. Il soutient en outre les initiatives transfrontalières locales de prévention et gestion des conflits aux niveaux technique, matériel et logistique et les communautés dans leurs efforts de diminution des menaces liées aux armes de petit calibre et « restes explosifs de guerre » (cf. cartographie DCAF).

<sup>249</sup> Le soutien apporté par la France, l'Union européenne et les Etats-Unis au déploiement de la force du G5 Sahel s'inscrit également dans cette dynamique.

<sup>250</sup> <http://theconversation.com/lafrrique-a-lheure-du-nouveau-regionalisme-securitaire-72945>

<sup>251</sup> C'est cette unité qui est notamment intervenue lors de l'attentat perpétré contre « le Campement » mi-2017.

- le Canada participe aussi au renforcement des capacités des forces spéciales maliennes.

En outre, L'UE, via son programme PANORAMA a financé la création d'un centre de commandement spécial au sein du MSPC pour diriger les opérations des forces spéciales antiterroristes. Par ailleurs, est actuellement mené un processus de validation d'une stratégie antiterroriste quinquennale au niveau inter-ministériel, dans la rédaction de laquelle ont été impliqués le Ministère de la Sécurité, le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère du Culte. Ce document, qui aborde le côté « soft » de la lutte antiterroriste, est en attente d'approbation par la Primature. L'USAID a apporté son soutien à la formulation de ce document. Les efforts mis en œuvre afin de doter le Mali de capacités antiterroristes – tout comme ceux d'ailleurs menés en matière de sécurisation des frontières - semblent cependant être développés à l'extérieur du processus RSS.

## II.G. Les services de renseignement

En novembre 2016, lors d'une allocution destinée aux **chefs d'unités des forces de défense et de sécurité, le ministre de la Sécurité et de la Protection Civile, le Général Salif Traoré**, a indiqué que « *la performance du système de renseignement implique une interaction des forces de défense et de sécurité avec la population. Et cela n'est possible que si la population a confiance dans les forces de défense et de sécurité* »<sup>252</sup>.

Au sein du Ministère de la Défense, la sécurité militaire est un service de renseignement militaire qui travaille au profit du Chef d'état-major général des armées et du Ministre de la Défense, à ne pas confondre avec la DGSE (Direction Générale de la Sécurité d'Etat). La sécurité militaire est notamment en charge de ce que l'on appelle la « contre-ingérence », qui vise notamment à produire du renseignement en vue de protéger les casernes mais aussi de connaître le degré de satisfaction des effectifs quant à leurs conditions de travail. Le travail de renseignement vise également à identifier les hommes soupçonnés d'intelligence avec l'ennemi et à produire un bulletin hebdomadaire sur l'évolution des réseaux criminels.

Par ailleurs, la mission EUTM tente de mettre en place sur le plan régional des plates-formes d'échanges de renseignement au sein des pays de la zone Sahel pour la lutte contre le terrorisme, conformément aux tâches inscrites dans le cadre de ses nouvelles orientations en matière de conseil et de formation<sup>253</sup>.

## II.H. Une politique de communication insuffisante

L'un des rares secteurs encore insuffisamment exploités dans le processus RSS est celui de la communication qu'il conviendrait d'aborder sous deux angles :

- la communication interne à l'endroit des FDS (avec une distinction entre les officiers et la troupe) mais aussi des autres acteurs institutionnels et départements ministériels ;
- la communication externe, à l'endroit des médias et des populations. La question de la langue utilisée pour la promotion de la réforme (notamment pour ce qui est de la communication externe) se pose également : l'usage du bambara, voire d'autres langues locales selon les régions, pourrait aider à la promotion de la RSS.

## III. Le processus DDR

C'est le Chapitre 8 de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali (cf. *supra*) qui est relatif aux questions de cantonnement, intégration et désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR). En termes d'intégration, l'Accord de paix évoque « l'armée reconstituée, composée des FAMAs, de la Plate-forme et de la CMA ». En outre, selon le titre 2 de l'Accord ainsi que dans les annexes, il est clairement stipulé que le DDR et le cantonnement doivent se faire dans le cadre du processus RSS. Réciproquement cependant, le déroulement du processus DDR se révélera lui-même crucial

<sup>252</sup> <http://www.maliweb.net/police/ministre-de-securite-aux-chefs-unites-de-defense-de-securite-preniez-initiatives-necessaires-1888312.html>

<sup>253</sup> Rapport DCAF, *Cartographie Sécurité-Justice au Mali*, Février 2017, *op. cit.*

pour l'avenir du processus RSS. D'un point de vue technique et opérationnel, en septembre 2017, tous les préalables nécessaires au lancement du DDR étaient désormais en place :

- conformément à la résolution 2295 du Conseil de Sécurité des Nations unies, dans son paragraphe 19 et à l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali dans son Titre 3 et Annexe II, le cantonnement des combattants des parties signataires de la Plate-forme et de la CMA est une étape cruciale dans la mise en œuvre du processus de la Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) et du Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR)<sup>254</sup>. Les sites de cantonnement<sup>255</sup> avaient été édifiés avec les soutiens de la MINUSMA<sup>256</sup>. Le point de départ du processus DDR doit en effet se situer sur les sites de cantonnement pourvus par la MINUSMA<sup>257</sup>, pour l'heure au nombre de 8 et qui devraient être à terme 24 au total<sup>258</sup>.
- les critères de cantonnement avaient été définis ;
- la stratégie DDR avait été arrêtée ;
- les 3 Commissions (Commissariat RSS, Commission nationale DDR, Commission d'Intégration) étaient en place ;
- les questions budgétaires avec les bailleurs étaient en partie résolues<sup>259</sup>.

L'objectif était de démarrer le processus proprement dit à compter du 15 octobre 2017, selon les délais suivants : 6 mois de démobilisation, afin d'orienter puis de former les ex-combattants ; 12 mois d'accompagnement pour commencer une activité. Cependant, à la fin du mois de septembre 2017, la liste des personnes à réintégrer dans les forces n'avait pas été communiquée par les groupes armés. Les causes à l'origine de cette situation semblent susceptibles de perdurer.

### III.A. Les causes des retards accumulés dans le lancement du processus DDR

Le lancement du processus DDR a tout d'abord été retardé par les combats qui ont opposé la Plate-forme, via le GATIA, et la CMA. La situation semble évoluer de manière relativement favorable comme en témoigne la signature le 20 septembre 2017 de l'« Entente » conclue entre les deux parties signataires de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali<sup>260</sup> : il n'est pas certain cependant que le degré de confiance nécessaire à des avancées significatives ait été atteint.

Par ailleurs, le processus DDR a également été retardé par les difficultés rencontrées par le MOC (Mécanisme Opérationnel de Coordination) et les patrouilles mixtes appelées à être menées dans le cadre de celui-ci dans les régions du Nord du Mali, afin de sécuriser les populations, les autorités intérimaires et les sites de cantonnement<sup>261</sup> : le MOC prévoit que les patrouilles mixtes sont composées de 200 éléments des FAMAs, 200 éléments de la Plate-forme ; 200

---

<sup>254</sup> MINUSMA, « *Parlons RSS-DDR* », Bulletin n°2, septembre 2016 ; MINUSMA, « *Parlons RSS-DDR* », Bulletin n°5, septembre 2017.

<sup>255</sup> Plusieurs pays bilatéraux participent au financement des actions conduites comme par exemple l'Allemagne, le Canada et le Danemark.

<sup>256</sup> Chaque site est censé pouvoir accueillir 750 combattants, l'objectif à terme étant d'accueillir 12.000 combattants au total.

<sup>257</sup> La MINUSMA a en effet pourvu à la construction et à la réhabilitation des cantonnements en charge d'accueillir les contingents des démobilisés, dans le cadre du processus de DDR.

<sup>258</sup> Sur les 24 sites de cantonnement proposés, 21 ont été évalués, dont 17 sites déjà validés par la Commission Technique de Sécurité, dirigée par la MINUSMA. Parmi ceux-ci, trois premiers (Likrakar, région de Tombouctou; Fafa, Région de Gao et Inaggar, Région de Ménaka) ont été réalisés par l'UNOPS, partenaire de mise en œuvre.

<sup>259</sup> Le coût total du processus DDR a été évalué à 30 milliards de Fcfa. La Banque mondiale s'étant engagée à financer la moitié de ce montant, il restait donc 15 milliards de Fcfa à trouver.

<sup>260</sup> <https://kibaru.ml/fr/art/bamako-signature-d-un-accord-de-cessation-imm%C3%A9diat-des-hostilit%C3%A9s-entre-la-cma-et-la-plateforme->

<sup>261</sup> La CTS (Commission Technique de Sécurité, cf. *supra*) a en effet proposé d'initier un processus DDR-Intégration spécifique voué à permettre la mise en place de 3 bataillons composés d'éléments des FAMAs, de la Plate-forme et de la CMA, sous la supervision du MOC pour mener des patrouilles mixtes dans les régions de Gao, Tombouctou et Kidal. Le MOC a ainsi pour vocation de chapeauter les patrouilles mixtes et de sécuriser les sites de cantonnement, nécessaires au DDR. Le MOC est rattaché au CTS, lui-même rattaché au Comité de suivi de l'Accord. C'est ce CTS qui est chargé de recevoir la liste des combattants appelés à faire partie du MOC pour organiser les patrouilles mixtes. Rapport UN mai 2016: [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/498&TYPE=&referer=http://www.un.org/fr/sc/documents/sreports/2016.shtml&Lang=E](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2016/498&TYPE=&referer=http://www.un.org/fr/sc/documents/sreports/2016.shtml&Lang=E)

éléments de la CMA<sup>262</sup>. La question du MOC est un enjeu central, dans la mesure où un certain nombre d'acteurs nationaux et de partenaires internationaux souhaitent s'appuyer sur le MOC pour favoriser la mise en œuvre du processus DDR<sup>263</sup>. Le MOC pose encore un certain nombre de difficultés car les combattants des mouvements voulaient être payés comme les FAMAs, ce que le gouvernement a refusé dans un premier temps, avant d'accepter de faire des concessions en versant des allocations (et non pas des salaires) et en acceptant de mettre du matériel à disposition.

En outre, les affrontements entre les groupes armés parties prenantes au dispositif ont démontré que la problématique posée par le MOC renvoie au dilemme de sécurité classique : la CMA peut-elle accepter de désarmer à Tessalit par exemple si la Plate-forme n'accepte pas de désarmer ailleurs ? C'est pourquoi, l'idée de la CNDDR est de commencer le processus de désarmement par le MOC<sup>264</sup> puisque les individus membres de chaque camp y sont très clairement identifiés civilement et géographiquement. De plus, les membres du MOC se trouvent dans une situation instable et précaire alors que ce sont eux qui sont appelés à encadrer le désarmement. Il serait donc approprié de les régulariser dès le début du processus d'intégration afin de mettre un terme à la précarité de leur situation qui est elle-même susceptible de mettre en danger l'ensemble du processus. Une telle décision cependant relèvera du niveau politique. Se pose aussi l'épineux problème de la sécurisation des sites, comme l'a démontré la sanglante attaque du MOC de Gao<sup>265</sup>.

Il s'avère en outre que les listes DDR devaient initialement être disponibles 30 jours après la signature de l'Accord de paix. Or, l'établissement de telles listes s'est révélé laborieux. De plus, ces listes doivent être conçues comme dynamiques notamment pour que les morts ou les handicapés à l'issue de combats intervenus après la signature de l'Accord (comme par exemple les affrontements entre les groupes armés composant le MOC ou encore les victimes de l'attentat perpétré contre le MOC de Gao) puissent être pris en considération, ce qui tend aussi à retarder le processus.

Un autre problème qui se pose est qu'il est obligatoire de posséder une arme pour pouvoir bénéficier du processus DDR, ce qui semble provoquer à l'inverse une course à l'armement ainsi que la prolifération des groupes armés<sup>266</sup> car extrêmement nombreux sont ceux qui veulent profiter des programmes de réinsertion ou d'intégration : il s'agit du grand dilemme actuel. En réponse à ce phénomène, le gouvernement a décidé de créer à Douentza, à Tenenkou et à Koro des sites de regroupements pour prendre en charge les communautés qui s'arment mais qui ne sont pas prévues par l'Accord car elles n'appartiennent ni à la CMA, ni à la Plate-forme.

Une autre difficulté pourrait à terme être posée par les perspectives de réinsertion. Les options envisagées par la CNDDR paraissent variées : possibilité de poursuivre des études au Mali ou à l'étranger grâce à une prise en charge, possibilité de reconversion dans l'agriculture grâce à la fourniture d'un tracteur et d'un périmètre, dans la pêche, l'élevage, la manufacture, les transports, le commerce, la couture, ... Des kits de réinsertion sont prévus pour chaque spécialité. La question qui se pose est de savoir si les ex-combattants sont réellement susceptibles d'être intéressés par des micro-projets, de modeste envergure et dénués du prestige que peuvent procurer les armes ou les avantages traditionnellement procurés par le rang de naissance. Le possible rejet des ex-combattants par les communautés d'accueil choisies est également un critère à prendre en considération.

---

<sup>262</sup> Certains du côté de la CMA estiment que la composition des MOC n'est pas équitable car les deux tiers des membres se situent en réalité dans le camp gouvernemental (Plate-forme et forces gouvernementales) alors que seulement 1/3 représente la CMA.

<sup>263</sup> La France notamment insiste beaucoup sur le MOC et les patrouilles mixtes pour soulager l'opération Barkhane.

<sup>264</sup> Entretien avec le Secrétaire Coordinateur général de la CNDDR, septembre 2017.

<sup>265</sup> Le matin du 18 janvier 2017, environ 600 combattants des groupes armés de la CMA, de la Plate-forme et quelques militaires maliens se rassemblent dans le camp du MOC de Gao. À 8 h 40, alors que les combattants des groupes armés effectuent une séance d'entraînement avant de commencer une patrouille mixte, un véhicule aux couleurs du MOC force la barrière à l'entrée du camp. Il s'agit en réalité d'un véhicule piégé conduit par un kamikaze. Il explose près des membres de la patrouille, faisant 60 morts et près d'une centaine de blessés. Sur les 600 hommes prévus pour faire partie du MOC, il n'est resté que 400 pleinement opérationnels à l'issue de cet attentat. Voir <http://maliactu.net/mali-attaque-suicide-contre-la-base-du-moc-a-gao-acte-terroriste-ou-reglement-de-comptes/>

<sup>266</sup> Le cas des groupes armés qui se multiplient depuis 2015 dans le Centre du pays, particulièrement dans la région de Mopti est significatif de ce phénomène (cf. *infra*).



### III.B. Les débats relatifs au processus d'intégration au sein des FDS

A l'instar de ce qui s'est produit à l'issue des processus d'intégration engagés en 1993, 1996 et 2006 (cf. *supra*), nombreux sont ceux qui ont déserté l'armée et les services de sécurité ou bien abandonné leur poste au sein de l'administration pour aller rejoindre la rébellion en 2012. Des colonels et des officiers supérieurs qui assuraient le commandement de régiments ou étaient hauts fonctionnaires ont déserté avec leurs hommes pour ce qui concerne les militaires<sup>267</sup>. Ces militaires, policiers, gendarmes, gardes nationaux ou fonctionnaires qui ont déserté auraient dû être radiés, mais il a été décidé de réfléchir à leur cas dans un souci de réconciliation. En réalité, l'Etat malien n'étant pas parvenu à s'imposer militairement, est aujourd'hui dans l'obligation de négocier, et donc d'accepter la réintégration de certains déserteurs. Aujourd'hui, en ce qui concerne les forces de défense et de sécurité, la difficulté réside dans le fait que certains se sont attribué des grades (caporal, commandant)<sup>268</sup> qui ne correspondent pas aux compétences ou qualifications requises pour prétendre à ceux-ci tandis que d'autres ont été impliqués dans des activités délictuelles. Plus généralement, le principal défi est désormais d'éviter que ceux s'étant rendus coupables de crimes graves ne soient intégrés dans l'armée.

La question de l'intégration et de la réintégration ne fait pas l'objet d'un consensus au sein des forces de défense et de sécurité :

- Pour certains, l'intégration n'est pas une solution. A l'appui de leurs arguments, sont cités les chiffres suivants : parmi les 1500 intégrés lors des premières vagues, plus de 1000 ont déserté. Or, beaucoup d'entre eux demandent à être réintégrés. *« Certains de ces déserteurs s'étaient vu confier des commandements au Nord et sont partis avec armes et matériels pour les retourner contre leurs frères d'armes. Toutes les colonnes rebelles ont été dirigées par d'anciens intégrés déserteurs. Ceux qui ont été intégrés en 1996 pour désertir en 2006 puis en 2012 ont démontré que pour eux, le combat communautaire, social et tribal est plus fort que le combat national »*<sup>269</sup>. Certains voient dans le processus DDR à venir le risque d'introduire au sein de l'armée un déséquilibre communautaire. S'ils reconnaissent qu'il n'y a pas de reproches à formuler pour l'instant quant à la composition de l'armée, le processus DDR tel qu'il est géré actuellement posera selon eux à terme la question de la diversité communautaire au sein de l'armée, question épineuse à aborder de manière rationnelle cependant, c'est-à-dire en tenant compte du fait que certaines communautés sont plus nombreuses que d'autres sur le territoire national. L'approche retenue par la communauté internationale en général et par les Nations unies en particulier est en outre perçue comme erronée par beaucoup, car *« fondée sur une discrimination de nature à permettre d'intégrer de manière massive une communauté qui est très minoritaire relativement à la composition de la population du Mali. Or, aussi bien la CMA que la Plate-forme sont composées de populations minoritaires du Nord. Les Idnams demandent à être pris en considération eux aussi tout comme les Peulhs du Centre. La communauté songhaï n'avait pas été prise en compte lors de la première intégration mais une faible portion du Ganda Koy et du Ganda Iso avait été intégrée. La plupart des Songhaï intégrés n'ont pas déserté en 2012 mais en revanche le Ganda Koy et le Ganda Iso sont allés rejoindre le MNLA »*<sup>270</sup>. Est ainsi exprimée la crainte de voir, comme dans certains pays d'Afrique Centrale, la majorité de la population devenir minoritaire au sein de l'armée. Le terme même d'« ex-combattant » pose des difficultés selon certains car une telle politique risque de créer un déséquilibre communautaire tout en incitant d'autres communautés à entrer en rébellion pour ensuite pouvoir intégrer l'armée ou l'administration. L'intégration n'est donc pas une solution pour la restauration de la paix. Un autre argument avancé est celui de l'illettrisme présenté comme caractéristique de la majeure partie des ex-combattants. Est ainsi souligné volontiers le fait que la plupart des intégrés de la première vague n'avaient jamais été à l'école. Autre sérieux motif de préoccupation : *« avant et après l'indépendance, le Mali a connu des rébellions touarègues qui jusqu'ici n'avaient pas réussi à chasser l'Etat du Nord. Ils n'y sont parvenus que grâce à leur alliance avec les djihadistes. Aujourd'hui, il s'agit de traiter de l'intégration de combattants qui ont accepté de s'allier avec des terroristes. Se pose ainsi le problème nouveau et très particulier de tous ceux qui avaient été intégrés mais qui ont déserté »*

<sup>267</sup> C'est par exemple le cas de Hassan Ag Fagagah, aujourd'hui chef de l'Autorité intérimaire à Kidal. <http://www.malinet.net/alerte/installation-des-autorites-interimaires-hassan-fagaga-le-president-de-lautorite-interimaire-de-kidal-enfin-installe-des-groupes-armes-mobilisent-leurs-troupes-a-gao-et-tombouctou-2/>

<sup>268</sup> Par ailleurs, les effets de la vague d'intégration de 1993 ne se sont faits sentir que beaucoup plus tard, lorsque les Imrads et les Ifoghas se sont affrontés à propos des grades, les seconds ayant mal supporté que les premiers se voient gratifiés de grades équivalents aux leurs (ex : Gamou). En 2005, Bahenga a semé la terreur car il refusait d'être intégré comme caporal.

<sup>269</sup> Entretien avec un officier, Bamako, septembre 2017.

<sup>270</sup> Entretien avec un autre officier, Bamako, septembre 2017.



non pas seulement cette fois pour rejoindre des groupes armés mais parfois pour rejoindre des groupes terroristes »<sup>271</sup>. Le risque est grand à leurs yeux d'engager dans l'armée des djihadistes comme l'attentat perpétré contre le MOC de Gao en a été l'illustration. Nombreux sont ainsi ceux qui estiment que l'intégration revient à ouvrir une boîte de Pandore car le HCUA qui fait partie de la CMA est resté très lié à Iyad El Ghali et AQMI. Certains posent crument la question : « *Va-t-on faire entrer des terroristes dans l'armée ?* », soulignant que ce risque est également associé à de graves menaces en matière de renseignement. Si l'on intègre des membres de ces groupes, cela équivaut à intégrer des taupes. « *On veut nous faire vivre avec le diable, nous mettre le serpent dans la main et il finira par nous mordre* »<sup>272</sup>. L'approche DDR doit donc changer car l'entrée en rébellion est un crime. Il est aussi rappelé que le règlement des années 1990 a aussi prévu de diminuer l'ampleur du dispositif militaire dans le Nord du pays, ce qui a favorisé l'implantation d'AQMI dans la zone en raison de la porosité de la frontière entre le Mali et l'Algérie. Pour d'autres, plus modérés, l'absorption de ces hommes dans l'armée est un facteur d'affaiblissement. Ils doivent en conséquence être éventuellement placés à des postes civils au sein des MDAC et MSPC ou dans d'autres ministères et au sein des collectivités territoriales. La composition de la Commission d'Intégration, majoritairement composée de rebelles du Nord, est également dénoncée. Les critères retenus pour l'intégration aux yeux des tenants de cette position très méfiante doivent :

- tenir compte du ratio des différentes communautés par rapport à la population globale ;
  - prendre en compte toutes les communautés ;
  - proposer aux victimes et pas seulement aux ex-combattants d'être intégrés ;
  - s'adresser exclusivement aux personnes lettrées<sup>273</sup>.
- D'autres font au contraire valoir que les FDS sont suffisamment solides et résilientes pour supporter une nouvelle vague d'intégration. Il est important de souligner qu'il s'agit de la position officielle du MDAC qui considère que la gestion du risque fait par définition partie du métier des armes : « *Nous ne sommes donc pas effrayés par cette perspective. Un séminaire interne, dont les résultats ont été partagés avec les mouvements armés signataires de l'Accord d'Alger a déjà réfléchi aux critères d'intégration et élaboré des termes de référence, communiqués à la Commission d'Intégration. Un screening scrupuleux de tous les combattants sera effectué, conformément aux exigences formulées par l'ONU et par les autres partenaires, et va être confronté à une banque de données destinée à identifier les éléments les plus dangereux. Pour éviter l'entrée de criminels ayant des liens avec les réseaux terroristes ou le trafic de drogue, il appartient aux institutions nationales de sécurité de faire monter en puissance leurs capacités de non-ingérence (mises en œuvre notamment par les services de la sécurité militaire), d'enrichir les bases de données et de rassembler des preuves judiciaires contre les personnes impliquées dans les réseaux terroristes. Le processus d'intégration actuel tiendra compte des expériences d'intégration des années 1990, notamment en prévoyant d'exclure ceux qui sont poursuivis pour des actes délictueux ou des crimes* »<sup>274</sup>. Selon cette position, si l'armée doit traiter tous les citoyens de manière égale, il ne faut pas faire de discrimination, ni tenir compte des vieilles allégeances. Ainsi, les ex-rebelles doivent être intégrés dans toutes les unités, y compris dans les unités combattantes et d'intervention et non pas uniquement dans des postes civils<sup>275</sup>.

<sup>271</sup> Entretien avec un troisième officier, Bamako, septembre 2017.

<sup>272</sup> *Idem*.

<sup>273</sup> Comme l'avait indiqué Hubert Tieman-Coulibaly alors encore Ministre de la Défense, lors d'un séminaire de quatre jours consacré en avril 2016<sup>273</sup> à cette question de l'intégration des ex-rebelles au sein de l'armée<sup>273</sup>, « *tous les ex-combattants des groupes armés ne sont pas éligibles à l'intégration. (...) Pour éviter de faire un recrutement au rabais, les personnels intégrés doivent impérativement satisfaire aux exigences du recrutement dans l'armée* ». Parmi les critères de sélection mis en avant, figurent les suivants :

- l'appartenance à une unité combattante d'un mouvement signataire de l'accord de paix ;
- l'expérience ;
- l'aptitude, notamment au commandement pour l'attribution des grades ;
- l'exemption de mandat de dépôt ;
- les limites d'âge des gradés : par souci de conformité avec la Loi d'Orientation et de Programmation Militaire, ne seront pas intégrés, les officiers supérieurs dont la fin de la disponibilité à servir sera dans 2 ou 3 ans. Parce que leur service prendra fin, juste au terme des formations normales qu'ils seront amenés à faire, alors que des formations spéciales ne seraient pas recommandables pour leur catégorie. <http://www.afribonemali.net/spip.php?article72316>

<sup>274</sup> Entretien avec le Colonel Sidibe, état-major des armées, Bamako, septembre 2017.

<sup>275</sup> Pour l'intégration des groupes armés, la gendarmerie insiste par exemple pour que ses propres critères de recrutement soient respectés, notamment elle refuse l'intégration d'illettrés. La première vague d'intégration de 1994 avait été problématique car nombre de combattants démobilisés avaient été intégrés avec des grades de sous-officiers supérieurs alors même qu'ils étaient illettrés. Or, dans la gendarmerie pour qu'un adjudant-chef passe au grade de sous-lieutenant, il doit avoir obtenu les diplômes d'OPJ (Officier de Police Judiciaire), le CIA (Certificat Interarmes), le BA1 (Brevet d'arme n°1) puis le BA2 (Brevet d'arme n°2).

Par ailleurs, il est important de considérer que l'intégration des ex-combattants au sein des forces de défense et de sécurité devra se faire non pas seulement en fonction des dispositions contenues dans l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, mais aussi en tenant compte des besoins en effectifs pris en considération dans le cadre de la LOPM et de la LOPSI à venir. A cet égard, il est important de préciser que, s'il est initialement resté en marge du processus RSS, le Ministère de la Défense a été davantage impliqué dans les réflexions relatives au processus DDR, conscient que l'un des enjeux majeurs du processus sera la capacité à concilier un format d'armée à la fois nationale et représentative des communautés. Cependant, l'intégration de nouveaux effectifs au sein de l'armée, prévue par l'Accord de paix, n'a pas été prévue budgétairement par la loi de programmation militaire. Il appartiendra donc à l'État et aux partenaires techniques et financiers de prendre ce volet en charge puisque la mise en œuvre de l'Accord comporte son budget propre. Enfin, il convient de tenir compte du fait que la question de l'intégration au sein de l'armée est une question tant sociale que militaire, ce qui impliquera de mener de nouvelles réflexions quant à la question cruciale de la condition militaire.

### III.C. Les positions des groupes armés

#### III.C.1. La position de la CMA

En ce qui concerne le processus DDR, le véritable enjeu est la position qui sera adoptée par la CMA car elle n'a jamais encore cantonné ses combattants<sup>276</sup>. Les blocages constatés du côté de la CMA sont les suivants :

- le problème est qu'aujourd'hui la réconciliation est fondée sur les négociations entre trois parties (Plate-forme pro-gouvernementale, CMA et Etat malien) et non pas entre les deux protagonistes initiaux (mouvements pro-Azawad et Etat malien). « *Les retards dans le processus DDR viennent en grande partie de cette configuration car il y a eu des manœuvres pour retarder le processus en divisant la CMA* » <sup>277</sup> ;
- il y a de grandes attentes parmi les ex-combattants quant aux perspectives d'intégration dans l'Armée, la Police et la Garde Nationale. Pourtant, au-delà du cantonnement, aucune perspective réelle n'est proposée aux groupes armés qui sentent bien qu'au sein des FAMAs tout comme au sein de la population, il y a de grandes résistances face à l'intégration. Aucune offre claire ne semble formulée par la partie gouvernementale concernant les critères, les quotas, le nombre de postes qu'il sera possible de pourvoir ;
- certains doutes sont exprimés quant à l'architecture institutionnelle RSS/DDR : le CNRSS se situe au sommet d'une pyramide institutionnelle de 3 Commissions qui vont elles-mêmes se démembrer jusqu'au niveau communal. C'est ce CNRSS qui aura le dernier mot en matière de fixation des critères d'intégration et de réinsertion. Cependant, il sera impossible de faire fonctionner le CNRSS en raison notamment de sa composition pléthorique. Il faudrait une restructuration ou une nouvelle loi organique. Par ailleurs, le nombre de représentants de la CMA au sein du CNRSS tout comme de la CNDDR est jugé insuffisant ;
- la nécessité pour ces représentants de bénéficier de formations en matière de DDR et de RSS est volontiers mise en relief. Les représentants de la CMA reconnaissent ainsi qu'il y a au moins 50% d'illettrés parmi les ex-combattants des différents mouvements qui la composent. Cependant, ils mettent également en avant le savoir et les compétences dont ces ex-combattants disposent et qu'ils souhaiteraient également voir pris en considération dans la conduite de ces processus DDR et RSS car eux seuls sont capables de comprendre l'environnement du Sahara. « *La CMA comme la Plate-forme ont désigné la crème de leur mouvement aussi bien au sein de la CNRSS, de la CNDDR que du Commissariat RSS. Ces membres désignés par les groupes armés n'ont cependant pas pour la plupart de connaissance particulière du secteur de la sécurité. Pourtant, ils sont fiers de pouvoir se prévaloir d'une parfaite*

---

Il ne faut pas non plus être âgé de plus de 47 ans. Pour ce qui concerne les officiers, ils doivent valider le Cours supérieur de Gendarmerie ainsi que l'Ecole d'Etat-Major à l'issue de 9 mois de formation, validés par un examen. Lors de la vague d'intégration de 1994, certains ex-combattants sont devenus capitaines sans être lettrés alors que les officiers subalternes doivent maîtriser le droit pénal, le droit humanitaire, le droit.

<sup>276</sup> C'est la raison pour laquelle des entretiens ont uniquement été réalisés avec des représentants de la CMA lors du séjour de recherche.

<sup>277</sup> Entretien avec M. Ould Lahweissine Sidi Amar, membre de la CNDDR représentant la CMA (MNLA), Bamako, septembre 2017.

connaissance du Nord du Mali, du Sahara et de leur environnement écologique et socio-politique. Au Nord, il faut que ce soit les autochtones qui s'occupent de la sécurité, car seul le berger connaît les caractéristiques et la biodiversité de l'environnement local. Il est possible et souhaitable d'apporter des améliorations techniques au mode de vie traditionnel (en termes de santé et d'éducation notamment) mais il faut reconnaître l'expertise des populations issues de la zone. Les réalités de Kayes ne sont pas celles de Kidal »<sup>278</sup> ;

- Pour l'instant, rien de concret n'émane sur le terrain de cette architecture institutionnelle RSS/DDR. « La seule réalisation concrète à ce jour est le MOC. Or, le MOC de Gao n'est véritablement opérationnel que depuis peu car les 60 morts causés par les affrontements n'avaient pas été remplacés jusqu'alors. A Kidal, il y a initialement eu des blocages au niveau du Centre d'accueil (une ancienne caserne prise par la CMA). Puis, il y a eu davantage de conditions posées que pour le MOC de Gao car il a été demandé aux mouvements de fournir les armes et les véhicules »<sup>279</sup> ;
- A l'instar des officiers montrant des réticences face au processus d'intégration (cf. *supra*), certains au sein de la CMA, à l'instar d'Ibrahim Ag Mohamed Assaleh, estiment également que le processus d'intégration pourrait « favoriser l'infiltration de terroristes au sein de l'armée malienne, notamment si des combattants du Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA) bénéficient de ce processus, en raison des connexions de ce mouvement avec Iyad El Ghali »<sup>280</sup>. La démarche consistant à faire du cantonnement des combattants un préalable à la réinsertion suscite également des doutes alors que selon lui ce sont les mesures de réinsertion qui devraient primer. Des doutes sont également formulés quant à la stratégie actuelle de formation de l'armée malienne selon les standards onusiens, américains ou européens : selon M. Assaleh, les formations et les entraînements de type défensif actuellement promus ne sont pas adaptés au contexte actuel et, qui plus est, exposent scandaleusement la vie des soldats qui ne disposent pas des moyens de contrer les attaques terroristes. Les combattants du MNLA pourraient à cet égard être d'un grand apport pour aider au développement d'une stratégie d'entraînement offensif de l'armée malienne à laquelle il faut apprendre que « dans le combat, il n'y a le choix qu'entre la vie ou la mort » ;
- enfin, d'autres soulignent que l'Accord de paix comporte quatre axes : la sécurité, le développement économique des régions du Nord, la justice, la gouvernance. Or l'accent est uniquement mis sur le volet sécurité ; les trois autres aspects ne sont pas pris en compte alors même que ce sont eux qui ont conduit la plupart des combattants à prendre les armes. « Le gouvernement cherche à satisfaire la communauté internationale en prenant des initiatives de façade (Conférence nationale, élections, Charte d'entente, mise en place des Commissions, des institutions intérimaires), en réalité vides de contenu. Les Accords de paix depuis leur signature n'ont produit que de l'insécurité et une guerre d'autant plus cruelle qu'elle est fratricide car ce sont nos propres frères que le gouvernement envoie pour nous combattre via la Plate-forme. Il faut aujourd'hui que l'intégralité de l'Accord soit appliquée car il s'agit de la dernière chance pour le Mali. En cas d'échec, il n'y aura pas d'autres accords. Appliquer l'intégralité de l'Accord signifie avant tout mettre en œuvre les dispositions de l'Accord relatives au développement afin que les populations du Nord puissent soigner leurs enfants et avoir accès à l'eau, à l'électricité, à des routes décentes. Nos ennemis sont la faim, la maladie, l'analphabétisme, mais pas le Mali »<sup>281</sup>.

### III.C.2. La position des groupes armés du Centre du Mali

L'actuel processus DDR est uniquement issu du processus d'Alger et donc en principe ne devrait concerner que les groupes armés ayant signé l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, donc la CMA et la Plate-forme. Or, depuis la signature de cet Accord, de nombreux groupes armés, peulhs notamment, se sont formés dans le Centre du Mali.

Actuellement un certain nombre de groupes s'organise ainsi dans le Centre du pays afin de pouvoir bénéficier du DDR avec le soutien du Général Ismaïla Cissé<sup>282</sup>. C'est par exemple le cas du MDP (Mouvement pour la Défense de la Patrie) de Hama Founé qui, grâce à l'aide du Général, a pu rejoindre la Plate-forme. Selon la même logique, les représentants du Groupe Dewal Pulakuu ont pris langue avec la Commission d'intégration afin de la convaincre de

<sup>278</sup> Entretien avec Ibrahim Ag Eouegh, membre désigné par la CMA pour faire partie du CNRSS, contributeur à la rédaction de la Charte produite par la Médiature du Mali, Bamako, septembre 2017.

<sup>279</sup> *Idem*.

<sup>280</sup> Entretien avec Ibrahim Ag Mohamed Assaleh, ancien député élu dans la circonscription électorale de Bourem, ancien haut dirigeant du MNLA puis chef de la Coalition du Peuple de l'Azawad (CPA), aujourd'hui membre de la CMA (MNLA), Bamako, septembre 2017.

<sup>281</sup> Entretien avec Ibrahim Ag Eouegh.

<sup>282</sup> Entretien téléphonique avec le Général Ismaïla Cissé, septembre 2017.

prendre en considération les jeunes Peulhs radicalisés en vue de les démobiliser<sup>283</sup>. Depuis des négociations ont été engagées par le gouvernement afin de démobiliser les jeunes ayant rejoint ces mouvements. Le Général Cissé travaille dans le cadre de la « Médiation Peulhe » qui inclut les leaders de la communauté peulhe ainsi que le collectif des élus de Mopti, présidé par le Président de la Cour de justice. « *Nous, leaders peulhs, sommes allés essayer de convaincre les jeunes du Macina de rallier le camp de la paix, notamment via Hama Founé Diallo dont le groupe armé disposait de nombreux combattants dans le Centre* », explique ainsi le Général Ismaïla Cissé<sup>284</sup>. Abderrahmane Cissé et Hama Founé sont ainsi venus rencontrer le Ministre de la Défense. Il leur a été demandé, sous la médiation des leaders peulhs, de dresser la liste de tous les combattants et promesse leur a été faite que ceux-ci pourraient rejoindre le processus DDR. A l'issue de cette négociation, 302 jeunes ont accepté d'être démobilisés et la liste comportant leurs noms a été déposée auprès du Ministère de la Défense au moment même où de graves troubles se sont déclenchés dans la zone exondée<sup>285</sup>. Trois leaders des mouvements armés de la zone exondée<sup>286</sup> ont accepté de rejoindre Hama Founé après une rencontre à Bamako présidée par l'Iman Dicko<sup>287</sup>, sous la présidence des Députés de la région de Mopti et ont prononcé une déclaration solennelle les engageant à déposer les armes et à rejoindre le camp de la paix. Une liste de 249 combattants a été fournie. Donc au total, environ 550 combattants peulhs du Centre se sont engagés à se démobiliser. A l'issue de cette rencontre fin mai 2017, l'Etat malien a ordonné l'identification d'un site pour le regroupement de tous ces combattants et en a proposé finalement trois : l'un à Tenekou, l'autre à Sosilaye (à côté de Sévaré) et le troisième à côté de Douentza. « *Pourtant, depuis lors, rien ne s'est passé jusqu'à ce que le Ministre de la Commission de la Réconciliation nationale demande au Président de la Commission DDR Zababi de reprendre les choses en main. Cependant, entre temps, les combattants du MDP se sont éparpillés : certains ont tout simplement fui, d'autres ont de nouveau rejoint les mouvements armés, d'autres ont été attaqués ou tués en représailles de leur dite « trahison » par les djihadistes, à l'instar d'Oumar Gadba Diallo, responsable des jeunes en armes du Hayré, assassiné à son domicile. Le Président de la Commission DDR Zababi a depuis demandé que le contact soit repris avec ces jeunes tandis que la MINUSMA<sup>288</sup> a parallèlement organisé un atelier à Mopti auquel Hama Founé a été convié* »<sup>289</sup>. Cependant, le Général est très déçu car trop de promesses n'ont pas été tenues, ce qui a incité les jeunes à rejoindre de nouveau les rangs des djihadistes. Or, ces jeunes connaissent parfaitement les chefs, les maires, les imans, les informateurs et donnent des informations sur eux aux djihadistes qui les éliminent car ils les considèrent comme des « collaborateurs »<sup>290</sup>.

Il n'y a plus aucune force de sécurité présente dans la zone ; l'armée pour sa part ne se déploie que dans certaines zones limitées. Beaucoup est attendu de l'installation du siège de la force du G5 Sahel à Sévaré mais les djihadistes sont très nombreux, extrêmement déterminés et très menaçants envers les populations. Il ne faut pas exclure les mouvements armés non signataires du processus actuel : « L'Etat souverain du Mali devrait recruter tous les enfants du Mali capables d'être des militaires et placer les autres dans des projets à vocation sociale ».

<sup>283</sup> Les résultats de telles démarches seront intéressants à suivre. En effet, ainsi que mentionné dans la première partie de cette étude, les Peulhs ont traditionnellement été peu attirés par la carrière militaire. La crise du pastoralisme que connaît cette communauté (Voir Niagalé Bagayoko, Boubacar Ba, Boukary Sangaré, Kalilou Sidibé, Masters of the land: Competing customary and legal systems for resource management in the conflicting environment of the Mopti region, Central Mali, The Brokeronline, June 2017: <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Masters-of-the-land>) et le chômage endémique qu'elle génère pourrait avoir changé les perceptions face aux perspectives de carrière dans les corps habillés, à moins que les exactions dont les forces armées se sont accusées de s'être rendues coupables dans le Centre n'aient à l'inverse renforcé la défiance envers l'appareil de sécurité.

<sup>284</sup> Hamadou Kouffa, le chef du groupe djihadiste dit « Front de Libération du Macina » qui a désormais rejoint la coalition du Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans (GSIM) dirigée par le leader d'Ansar Dine Iyad Ag Ghali, a menacé directement le Général Cissé dans un enregistrement mettant en garde contre tout rapprochement avec la France et demandé que seuls les marabouts soient envoyés comme préalable à toute discussion.

<sup>285</sup> Dans les Cercles de Douentza, Koro, Bandiagara et Bankass. Les terroirs du Seno couvrent les Cercles du Bankass et de Koro ; ceux du Hayré couvrent le Cercle de Douentza et une partie du Gourma.

<sup>286</sup> Le MPD (Mouvement pour la Défense de la Patrie) réunit les mouvements des zones exondées et inondées. La composition de ces mouvements est à forte dominante peulhe mais des combattants dogons ou bambaras y sont également recensés.

<sup>287</sup> L'Iman Dicko est à la tête d'une Commission de bons offices qui a eu un impact à Kidal, a tenu un atelier à Ségou puis à Bamako réunissant tous les imams du centre du Mali. A l'issue de ce Forum, une Déclaration en 10 points a été transmise au gouvernement malien.

<sup>288</sup> La MINUSMA a proposé de regrouper les jeunes combattants de la région de Mopti dans un site identifié à Sévaré et d'y mettre en place des projets à impact rapide. Hama Founé de son côté a fourni une nouvelle liste de 157 jeunes prêts à rejoindre de nouveau le processus de démobilisation.

<sup>289</sup> Entretien avec le Général Ismaïla Cissé.

<sup>290</sup> Durant la semaine du 10 septembre 2017, 4 ou 5 personnes ont été assassinées, des bêtes tuées et deux villages encerclés (dans la zone de Karié) par les djihadistes.

## IV. Supervision institutionnelle du secteur de sécurité malien

L'importance du contrôle externe exercé sur le système de sécurité par le Parlement et par les Institutions de l'Etat de droit est de plus en plus reconnue. Ces instances bénéficient d'un soutien croissant de la part des partenaires internationaux. Cependant, se pose la question des capacités réelles dont disposent ces acteurs pour exercer les fonctions de supervision qui leur sont institutionnellement reconnues.

### IV.A. Le Parlement

Le Parlement malien ne dispose que d'une seule Chambre, l'Assemblée Nationale<sup>291</sup>. C'est la Commission Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile (CDNSPC) qui est habilitée à connaître des questions de sécurité et peut, en cas de besoin, interpeler les ministres et d'autres responsables de la sécurité (tels le Chef d'Etat-Major général des armées) sur un ou plusieurs points concernant le secteur de sécurité. Les principales prérogatives de la Commission sont ainsi :

- l'examen des projets et propositions de lois<sup>292</sup> relatifs à la défense et à la sécurité (notamment à travers la vérification de l'applicabilité de celles-ci), transmis ensuite pour décision définitive à l'Assemblée plénière ;
- le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois, notamment de l'usage des crédits affectés aux forces de défense et de sécurité et de la situation de celles-ci sur le terrain, via des missions d'information ou d'enquête.

La Commission est composée de 14 Députés, secondés par 3 assistants parlementaires. Douze de ces députés appartiennent à la majorité présidentielle, 2 font partie de l'opposition. Cette Commission est présidée par Ibrahim Keita, fils du Président IBK. La Commission travaille en lien étroit avec la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ainsi qu'avec la Commission des Lois, notamment lors des auditions. Elle est par ailleurs membre du Commissariat RSS. La Commission a récemment été sollicitée pour l'examen du projet de LOPM avant son adoption et depuis est appelée à vérifier chaque année sa mise en œuvre, à la fois à travers des auditions du Ministre de la Défense et des visites sur le terrain<sup>293</sup>. Elle a aussi été sollicitée pour l'examen de la loi portant sur le statut militaire et de la loi portant sur le statut de la police, ainsi que de la LOPSI.

Le Parlement est soutenu par les partenaires suivants :

- les Pays-Bas soutiennent le Parlement et sa CDNSPC à travers le programme de soutien à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali, mis en œuvre par le DCAF<sup>294</sup>.
- le Danemark, dans le cadre de son programme Sahel, a également soutenu le renforcement des capacités de la CDNSPC du Parlement au travers de formations mises en œuvre par le National Democratic Institute (NDI)<sup>295</sup> et le DCAF sur le contrôle budgétaire. La CDNSPC a également bénéficié d'un appui financier pour l'organisation d'une visite de casernes et une auto-évaluation des capacités pour établir un plan d'action.

---

<sup>291</sup> La remise en cause de ce caractère monocaméral du Parlement via la création d'un Sénat faisait partie des mesures les plus contestées du projet de réforme constitutionnelle finalement retiré par le Président IBK.

<sup>292</sup> Selon la Constitution du Mali : « L'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de l'Assemblée Nationale. Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis de la Cour Suprême et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale » (Article 75). Les membres de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement ont le droit d'amendement (Article 76).

<sup>293</sup> Le Vice-Président de la Commission, l'Honorable Touré (entretien, Bamako, 18 septembre 2017), explique avoir constaté lors des visites sur le terrain une amélioration notoire en matière d'équipement et de comportement des forces de défense et de sécurité.

<sup>294</sup> Le soutien a notamment consisté en des formations en matière de RSS.

<sup>295</sup> Dans le cadre du programme sous régional de renforcement de la sécurité au Sahel, l'Institut National Démocratique (NDI), en collaboration avec les royaumes du Danemark et de Norvège a organisé, du 23 au 24 novembre 2016 à l'hôtel Salam, un atelier d'appropriation du « Guide sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité ». Voir <http://bamada.net/contrôle-parlementaire-du-secteur-de-la-securite-un-guide-elabore-par-le-ndi-a-l'intention-des-deputés> ; « Contrôle du secteur de la sécurité : La Commission Défense s'arme d'un guide pratique, jeudi 24 novembre 2016, <http://news.abamako.com/h/146565.html>



- EUCAP Sahel Mali a entamé un dialogue en 2016 avec la CDNSPC pour échanger sur les enjeux de la RSS et le soutien européen dans ce domaine.

Il est cependant légitime de s'interroger sur la portée réelle du contrôle exercé par le Parlement sur le système de sécurité malien. Comme Zeïni Moulaye l'avait constaté dès les années 2000<sup>296</sup> : « *En vérité le contrôle parlementaire au Mali se limite le plus souvent à l'adoption du budget de la sécurité, à l'examen de projets de lois et, très rarement, à des questions interpellant le ministre de la Sécurité. Les initiatives des députés notamment en termes de propositions de lois sont inexistantes dans ce domaine* ».

#### IV.B. La Commission nationale des Droits de l'Homme

Face aux violations des Droits de l'Homme que les FDS sont accusées de perpétrer (cf. *supra*), la question de la supervision des modes opératoires et des comportements de ces forces par des organes indépendants apparaît fondamentale. A cet égard, la Commission nationale des Droits de l'Homme est appelée à jouer un rôle important et bénéficie d'un certain nombre de soutiens de la part des partenaires internationaux :

- les Pays-Bas apportent depuis 2013 un soutien à la Commission à travers leur programme de soutien à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali, mis en œuvre par le DCAF<sup>297</sup> ;
- l'UE (via son Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme/IEDDH), a aidé notamment la Commission à organiser des missions dans le Nord et à auditer le secteur de la sécurité privée au Mali.

#### IV.C. Le Médiateur de la République

Aux termes de la loi n°97-022 du 14 mars 1997, instituant le Médiateur de la République, celui-ci est une autorité indépendante. Le Médiateur de la République reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des Administrations de l'Etat, des Collectivités Territoriales, des Etablissements Publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés. Il ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité dans l'exercice de ses fonctions. Il est nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable, et ne peut être démis de ses fonctions qu'en cas d'empêchement ou de faute grave constatée par la Cour Suprême<sup>298</sup>. Les Pays-Bas ont soutenu le Médiateur de la République à travers leur programme de soutien à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali, mis en œuvre par le DCAF de 2013 à mars 2016.

#### IV.D. Le Vérificateur général

Le Bureau du Vérificateur général a pour mission de lutter contre la corruption, la mauvaise gestion et la délinquance économique et financière. Il a été créé en 2003 à l'initiative des autorités maliennes et avec le soutien du Canada dont le modèle a inspiré la mise en place de l'institution.

La loi n° 03 -030 du 25 août 2003 assigne plus spécifiquement au Vérificateur général (VEGAL) les missions suivantes :

- évaluer les politiques publiques à travers un contrôle de performance et de qualité des services et organismes publics et en particulier des programmes et projets de développement ;
- contrôler la régularité et la sincérité des opérations de recettes et de dépenses effectuées par les Institutions de la République, les administrations d'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou tout autre organisme financier bénéficiant du concours financier de l'Etat ;
- proposer aux autorités publiques les mesures et actions propres à assurer une meilleure adéquation du coût et du rendement des services publics, à rendre plus pertinent l'emploi des ressources publiques et d'une façon générale, à garantir le fonctionnement régulier des organismes et structures publics.

Dirigée par un Vérificateur Général assisté d'un Vérificateur Général adjoint, tous deux nommés pour sept ans non renouvelables, l'Institution est ainsi une autorité indépendante chargée du contrôle des finances publiques en vue de garantir une meilleure gestion des ressources publiques. Le bureau est également en charge de l'évaluation des

<sup>296</sup> *Op. cit.*, p. 90.

<sup>297</sup> Le soutien a été apporté au travers de formations à la RSS, genre et Droits de l'Homme et via un renforcement des capacités de la Commission en matière de suivi du respect des Droits de l'Homme par les forces de sécurité

<sup>298</sup> <http://primature.gov.ml/index.php/autorites-independantes/2013-11-18-11-01-37>



politiques publiques, et vérifie pour ce faire l'adéquation entre les moyens juridiques, administratifs ou financiers mobilisés et les effets attendus d'une politique. Le rapport du Vérificateur général porte aussi sur les marchés militaires, y compris afin de s'assurer que les procédures d'appel d'offre ont bien été respectées. Cependant, le Bureau semble se heurter au secret-défense qui paraît lui être opposé de manière quasi systématique par les ministères régaliens.

- Le Canada soutient le Bureau du Vérificateur général dans son rôle de contrôleur de l'utilisation des deniers publics.
- L'UE, dans le cadre de son appui budgétaire (Contrat d'Appui à la Consolidation de l'Etat du Mali 1 et 2), travaille également avec le Bureau du Vérificateur général.

## V. Contrôle public du secteur de sécurité par les organisations de la société civile malienne (OSC)

### V.A. Recensement des programmes impliquant la société civile

Au Mali, un certain nombre d'OSC paraît être très au fait des questions de sécurité et des principes qui sous-tendent le concept de RSS. Ces organisations bénéficient d'un soutien considérable des partenaires internationaux. Les principales organisations de la société civile soutenues par les bailleurs de fonds pour des actions en lien avec la RSS sont :

- la Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères<sup>299</sup> (CONASCIPAL)<sup>300</sup> ;
- le West Africa Network for Peacebuilding (WANEP);
- l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA),
- l'Institut Malien de Recherche et d'Action pour la Paix (IMRAP) ;
- l'Association des femmes juristes, DEME-SO ;
- le FOSC (Forum des Organisations de la Société Civile malienne).

Il est intéressant de mentionner qu'une Plate-forme d'Echange et d'Action (PEA) réunit mensuellement d'une part, des organisations de la société civile et des ONG telles le NDI, le WANEP, l'IMRAP, la CONESIPAL, ARGA, et d'autre part les forces de sécurité<sup>301</sup>. L'objectif de cette plate-forme est de mieux comprendre les attentes des populations<sup>302</sup>. Des échanges ont également lieu dans les provinces avec les autorités traditionnelles<sup>303</sup>. Il s'agit du côté des forces de sécurité de transmettre un message via le canal des OSC, en leur expliquant de manière pédagogique quelles sont les difficultés auxquelles elles se heurtent et quels sont les objectifs des politiques menées, afin de lutter contre l'idée selon laquelle elles seraient uniquement des forces de répression. Du côté des OSC, il s'agit d'*assurer un suivi de la façon dont les forces de sécurité exercent leur mandat, une capacité de réaction en cas de violation des droits de l'homme et une capacité de proposition pour améliorer le dialogue entre les citoyens et les représentants des forces du secteur de la sécurité*. Le recueil des vues de certaines de ces organisations sur l'état actuel du processus RSS met en évidence trois éléments :

- tout d'abord, une sorte de ressentiment vis-à-vis des groupes armés, notamment de la CMA, jugés responsables des retards dans la mise en œuvre du processus. Selon les représentants de ces organisations, il

<sup>299</sup> En janvier 2007, la CONASCIPAL avait organisé le « Premier forum national de la société civile sur la gouvernance démocratique de la sécurité au Mali » dont les actes ont été publiés sous le titre « Société civile et gouvernance démocratique de la sécurité » (cf. *supra*).

<sup>300</sup> Un projet du CONESIPAL, financé par le NDI et visant à effectuer un monitoring de la situation sécuritaire et de la mise en œuvre de l'Accord, a permis d'identifier de manière précise tous les retards ainsi que les facteurs qui les expliquent.

<sup>301</sup> Pour l'heure, seules les forces de gendarmerie et de police prennent part à ces rencontres mais il y a la volonté d'élargir ces réunions à la Garde Nationale, à la protection civile et aux services des eaux et forêts.

<sup>302</sup> Initialement, la présidence de cette plate-forme était tournante (prévoyant une alternance entre un représentant de la société civile et un représentant des forces de sécurité) mais il a été décidé que cette présidence serait exclusivement confiée aux OSC et la vice-présidence aux forces de sécurité.

<sup>303</sup> Le célèbre Cheik Haidara a par exemple pris part à cette rencontre.

n'y a pas de problème majeur entre les populations et les FDS qui soit à l'origine de la crise de 2012. Selon eux, bien entendu, la police et la gendarmerie font des rackets mais les problèmes qui ont plongé le pays dans une situation chaotique sont avant tout imputables aux agissements des groupes armés que les FDS peinent à mettre au pas ;

- par ailleurs, un mécontentement quant à la composition du CNRSS. Les OSC jugent particulièrement regrettable de n'être pas représentées au sein du CNRSS, contestant la réponse qui leur est souvent faite selon laquelle l'on ne sait pas qui sont exactement les organisations représentatives de la société civile<sup>304</sup> ;
- enfin, le rôle de relais qu'entendent jouer les OSC pour faire valoir les perceptions des populations quant à leurs relations avec les FDS. Les OSC s'efforcent ainsi d'établir et de tisser des liens de confiance entre les FDS et la population et de faire comprendre aux différentes parties que chaque acteur a un rôle à jouer pour améliorer la sécurité. A titre d'exemple, l'IMRAP grâce au soutien d'Interpeace a notamment réalisé des focus groupes au cours desquels les populations se sont exprimées afin de faire valoir leurs attentes vis-à-vis des forces de défense et de sécurité.

## V.B. Soutien international

La communauté internationale travaille beaucoup en partenariat avec les OSC afin d'améliorer les relations entre les FDS et la population :

- Les Pays-Bas ont soutenu les OSC à travers leur programme de soutien à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali, mis en œuvre par le DCAF<sup>305</sup>. Les Pays-Bas soutiennent aussi une initiative de promotion d'une approche de sécurité humaine pour traiter les causes profondes des conflits et de la violence au Mali, dans les régions du Nord<sup>306</sup>.
- Le Danemark, dans le cadre de son programme Sahel, a également appuyé le renforcement des capacités des OSC au travers de formations dispensées par le National Democratic Institute (NDI) et la formation d'un réseau d'OSC travaillant sur la RSS. De plus le programme Sahel soutient le renforcement de la sécurité humaine dans les zones des frontières du Mali, du Burkina Faso et du Niger, en lien avec les forces de sécurité, les administrations locales et les OSC pour assurer une meilleure sécurité des populations frontalières.
- Les Etats-Unis, via USAID, financent un programme de soutien aux OSC afin de les renforcer dans leur rôle de contrôle de l'action du gouvernement en ce qui concerne les violations des Droits de l'Homme<sup>307</sup>. Les Etats-Unis soutiennent également un programme, mis en œuvre par le NDI, pour renforcer la participation des organisations de femmes dans le processus de RSS.
- L'UE accompagne pour sa part les OSC maliennes via son instrument IEDDH. De plus, le Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile PAOSC II (un programme multi-donateurs qui vise l'amélioration des politiques et des programmes de développement du Mali en renforçant les capacités des organisations de la société civile malienne, financé par le FED) en cours soutient aussi les OSC. Par ailleurs, depuis 2015, EUCAP Sahel Mali soutient les OSC afin qu'elles puissent accompagner la RSS<sup>308</sup>. Des activités ont également été planifiées pour renforcer le lien entre les forces de sécurité et la population. La participation de certaines OSC aux formations en police de proximité dispensées par EUCAP a également été encouragée.
- Le Canada contribue au Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile - phase II (PAOSC 2).

---

<sup>304</sup>Les représentants du FOSC avouent déplorer eux-mêmes la situation actuelle où de trop nombreuses entités prétendent au label de société civile. Ils souhaitent que seules les grandes organisations faîtières soient représentées auprès d'organes comme le CNRSS ou la CNDDR.

<sup>305</sup> Ce programme a apporté un soutien aux organisations de femmes (association des femmes juristes du Mali) pour renforcer leur capacité à jouer pleinement leur rôle dans la RSS.

<sup>306</sup> Ce programme repose sur l'idée selon laquelle les communautés et la société contribuent à l'amélioration de la sécurité humaine et de la cohésion sociale, indépendamment et en coordination avec les institutions officiellement en charge de ces actions.

<sup>307</sup> Le programme soutient également les victimes de ces violations et le suivi des jugements.

<sup>308</sup> EUCAP a travaillé avec les forces de sécurité pour qu'elles développent des liens avec la société civile, mobilisant notamment certains acteurs, tels que l'Association des Policières du Mali (APM), notamment dans le cadre de la Plate-forme d'Echange et d'Action (PEA) entre OSC, FSI et partenaires internationaux (cf. *supra*).

- La Suède finance un projet avec le « Stockholm International Peace Research Institute » (SIPRI) et la CONASCIPAL afin de renforcer la participation des organisations de la société civile aux processus locaux et nationaux de réflexions relatifs à la protection et à la sécurité des populations<sup>309</sup>.
- L'ONG américaine, « National Endowment for Democracy » (NED) soutient des projets mis en œuvre par « Partners West Africa » pour renforcer la participation des OSC dans le processus de RSS dans les régions de Tombouctou, Gao et Bamako.

## Conclusion

Le principe holistique de l'approche RSS a pour objectif de proposer aux différentes forces de défense et de sécurité « le cadre d'une réflexion commune sur leurs rôles et complémentarités dans la sécurisation du Mali et la protection de ses populations »<sup>310</sup>. Une telle approche est cependant handicapée par le fait qu'il n'a toujours pas été procédé à une évaluation (assessment) globale de l'état du système de sécurité malien<sup>311</sup>, validée au niveau national, alors même qu'un tel état des lieux constitue un fondement indispensable. Cette situation rend difficile une approche véritablement stratégique de la réforme, notamment la rédaction d'une stratégie nationale RSS qui n'a à ce stade été formulée ni par la partie malienne, ni par les partenaires internationaux.

Des interrogations sont par ailleurs formulées quant à l'existence d'une réelle volonté politique. La Déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre évoque la RSS tout comme certains discours du Président IBK. Cependant, le non-rattachement du CNRSS et celui du Commissariat RSS à la Présidence sont parfois perçus comme des signaux négatifs<sup>312</sup>. « *La volonté politique qui a prévalu dès 2014 semble avoir faibli, suscitant un contexte d'interrogation généralisée. 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* »<sup>313</sup>. Certains estiment que la partie gouvernementale se mobilise pour satisfaire les donateurs mais demeure principalement préoccupée par les problèmes opérationnels immédiats qui pèsent sur le reste, ce qui explique que ce n'est pas le cadre global de la réforme qui est priorisé mais plutôt les processus fragmentés et sectoriels.

Pour autant, si la réforme du secteur de sécurité malien a jusqu'ici été menée de manière plutôt sectorisée et par le bas plutôt que de manière holistique, ce constat ne doit pas conduire à sous-estimer la réalité du processus et de certaines avancées. Même éparpillées, un certain nombre d'initiatives concourent indéniablement à la transformation du système de sécurité malien. Il conviendrait cependant de clarifier les articulations entre d'une part les lois d'orientation et de programmation du secteur de la défense/ sécurité, le dispositif de lutte antiterroriste, le dispositif visant à renforcer la sécurité transfrontalière et d'autre part, le processus de la RSS. Une telle articulation permettrait de démontrer que le processus RSS malien s'inscrit dans une adaptation du système de défense et de sécurité aux nouvelles menaces transnationales que connaît la sous-région.

Il convient par ailleurs de souligner le caractère très complet du soutien international en matière de RSS. Se posent néanmoins les difficultés suivantes :

- alors qu'est souvent évoquée la question de ladite « appropriation », de manière plus fondamentale doit être posée celle de la capacité effective d'absorption de tous ces appuis internationaux par la partie malienne : il apparaît ainsi fondamental de rester en cohérence avec les capacités financières du pays ainsi qu'avec le rythme national de la mise en œuvre des réformes ;

<sup>309</sup> Ce projet poursuit l'objectif d'identifier les facteurs d'une paix durable au Mali, incluant l'ensemble des aspects sécuritaires, y compris la satisfaction des besoins de base (accès à l'eau potable, à l'éducation, à la justice). Il s'agit d'identifier les défis locaux de sécurité et de renseigner en conséquence les autorités sur les besoins réels des populations.

<sup>310</sup> <http://issat.dcaf.ch/download/115952/2116180/Policy%20Brief%20N02-Avril%202017%20ARGA-Mali.pdf>

<sup>311</sup> La conduite d'une telle évaluation est pourtant prévue dans l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali dont l'Annexe 2, titre V spécifie : « Dans les 90 jours suivant la signature de l'Accord, le CNRSS fera procéder à une évaluation détaillée du système de défense et de sécurité, avec l'appui des partenaires et incluant la consultation des populations, en vue de déterminer les axes de réforme prioritaires du secteur ».

<sup>312</sup> Le Président de la République et le Premier ministre n'ont pas de conseillers à la sécurité au sens large. Le Président dispose uniquement d'un chef d'état-major particulier tandis que le Premier ministre dispose seulement d'un cabinet de défense, conformément à la Constitution.

<sup>313</sup> Entretien DCAF, Bamako, septembre 2017.

- l'investissement de plus en plus important de partenaires dans le domaine de la gouvernance, qu'il convient de saluer, se heurte au fonctionnement largement informalisé et à l'influence des solidarités familiales et sociales tout comme des affiliations politiques, qui caractérisent les forces armées maliennes ;
- il est également possible de s'interroger sur l'économie de rente qui se constitue actuellement autour des budgets internationaux consacrés à la RSS.
- la question de l'impact de cette aide massive est bien entendu l'enjeu majeur. Il convient notamment de s'interroger sur la pertinence de certains indicateurs (benchmark ; milestones ; logframe, M and E) pour la prise en compte de certains des obstacles rencontrés. Cette question renvoie plus largement à la méthodologie utilisée pour saisir les progrès et évolutions au sein du système de sécurité dont le fonctionnement repose sur la pluralité des réseaux et des pratiques, aussi bien formelles qu'informelles, propres aux systèmes de gouvernance et de régulation au Mali ;
- les difficultés de coordination, voire de rivalités entre les différents partenaires – classiques dans ce type de contexte – demeurent prégnantes. D'un point de vue interagences, la logique d'un travail en silo subsiste et les rivalités entre les différents acteurs demeurent perceptibles, ce qui explique certaines duplications<sup>314</sup> :
  - o tout d'abord, en raison du nombre pléthorique d'initiatives soutenues par les bailleurs internationaux, il est très difficile de disposer d'une vision d'ensemble exhaustive : même si des cartographies (mappings) sont régulièrement réalisées, la situation évolue extrêmement vite et une mise à jour quasi hebdomadaire (effectuée par EUCAP et la MINUSMA) est nécessaire en raison de la multitude d'acteurs ;
  - o l'une des explications de la difficulté à éviter les redondances, duplications, voire concurrences entre les différents programmes s'explique par le fait que chaque partenaire n'informe les autres de ses projets qu'une fois que ceux-ci ont été validés en interne afin de répondre aux objectifs et au mandat propres à chaque agence alors que c'est au stade de la planification qu'il faudrait coordonner les programmes ;
  - o les définitions données au terme de « coordination », sont parfois antinomiques entre les différents partenaires.

A ces difficultés de coordination entre partenaires internationaux, fait pendant du côté de la partie malienne l'absence quasiment totale d'une culture interministérielle de la coordination.

La réalité est qu'il existe actuellement au Mali deux rythmes de réforme non-contradictaires : d'une part, le rythme opérationnel relativement rapide ; d'autre part, le rythme de temps long, souvent d'ordre politique et sociétal. La difficulté réside sans doute aujourd'hui dans l'absence d'acceptation du temps long dans lequel s'inscrit un processus RSS et de l'attente, sinon de l'exigence, de l'obtention de résultats rapides, voire immédiats.

---

<sup>314</sup> Il y a par exemple actuellement un nombre particulièrement important de programmes de formation : leur pertinence respective devrait être évaluée en fonction de l'offre globale de formation internationale.

## Personnes rencontrées (enquête de terrain du 10 au 22 septembre 2017)

**Avertissement :** *Les données présentées dans ce document constituent une synthèse des entretiens effectués, fondée sur un recoupement et une vérification croisée des informations communiquées par les différents interlocuteurs. Aucune de ces informations ne saurait être attribuée à une unique personne.*

- Jolie-Ruth Morand, Programme « Afrique » du DCAF.
- Inspecteur Général (ret) Mahamadou Niakaté, correspondant national du DCAF.
- Colonel Abdoulaye Sidibe, Conseiller technique chargé des questions militaires et opérationnelles, Ministère de la Défense, précédemment chargé de la coordination et Président du Comité de Suivi de la réforme au sein du MDAC.
- Franck Van Der Mueren, Chef adjoint de la Mission EUCAP-Sahel Mali Mission.
- Roisin Dowry-Tully, Conseillère politique de la mission EUCAP-Sahel Mali Mission.
- Jorg Kemprel, responsable de la planification et de l'évaluation au sein de la mission EUCAP et chef d'état-major de la mission.
- Aliou Sacko et Mamadou Traoré, FOSC (Forum des Organisations de la Société Civile).
- Ibrahim Ag Eouegh, membre désigné par la CMA pour faire partie du CNRSS, contributeur à la rédaction de la Charte pour la Paix, l'Unité et la Réconciliation nationale, produite par la Médiature du Mali.
- M. Ould Lahweissine Sidi Amar, membre de la CNDDR représentant la CMA.
- Bi Balata Sidibe, chercheur indépendant.
- Inspecteur Général de police Ibrahima Diallo, Commissaire à la Réforme du Secteur de Sécurité.
- Mahamadou Diaouara, socio-anthropologue, coordinateur technique de la CONASCIPAL. (Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre les Armes Légères).
- Commandant A. M. Sow, chef de cabinet du chef d'état-major de la Gendarmerie Nationale.
- Lieutenant-Colonel Issa Coulibaly, chef de la section conception et formation au sein de la Gendarmerie Nationale, point focal au sein du ministère pour la LOPM et au sein du Ministère de l'Intérieur pour la LOPSI, également vice-Président de la Plate-forme d'échange et d'action.
- Commandant Abou Wattarra, Direction générale de la Gendarmerie Nationale.
- Doudou Haidara, Secrétaire Coordinateur général de la Commission nationale DDR.
- Commandant Nouhoum Dabitaou, ex-Directeur des Finances et de l'Administration du MDAC, ex-Commissaire des armées.
- Boubacar Ba, chercheur indépendant.
- Colonel Drissa Kanté, Gendarmerie Nationale, membre de la Commission d'Intégration.
- Samba Tall, Chef de la section DDR/RSS de la MINUSMA.
- Lieutenant-Colonel Moussa Koné, Sécurité militaire.
- Professeur Kalilou Sidibe.
- François-Xavier Delestre, Conseiller, Délégation de l'Union européenne au Mali.
- Honorable Touré, vice-Président de la Commission Défense Nationale, de la Sécurité et de la Protection Civile (CDNSPC) de l'Assemblée Nationale .
- M. Sogoba Ladji, Directeur des frontières de l'administration territoriale.
- Colonel Hervé Temporel, chef du pilier « conseil de l'EUTM ».
- Ibrahim Ag Mohamed Assaleh, ancien député élu dans la circonscription électorale de Bourem, ancien haut dirigeant du MNLA puis chef de la Coalition du Peuple de l' Azawad (CPA), aujourd'hui membre de la CMA (MNLA).
- 4 officiers ayant souhaité garder l'anonymat.

## Bibliographie

### LIVRES

- Bathily A. et Hutchful E. (1998). *The Military and Militarism in Africa*. Dakar: Codesria, 617 p.
- Bryden A. et Chappui F. (2015). *Gouvernance du secteur de la sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, Sénégal : Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), 34p.
- Dabiez P. (1986). *Les armées africaines*. Paris : Economica, 56p.
- Doumbi F. (2010). Le Mali 50 ans après. In Touré & In Menaibuc (Eds), *De Modibo Keita à Amadou Toumani*. Paris. pp. 78-102.
- Doumbia S. et Dakouo A. (2016). *Etude du secteur de la sécurité au Mali : Analyse et recueil des textes applicables à la réforme du secteur de la sécurité (RSS)*. Mali : Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique ARGAMali, 9p.
- Nordlinger E. (1977). *Soldiers in Politics : Military Coups and Governments*. Englewood-Cliffs: Prentice-Hall, 89p.
- Poulton R. et Youssouf I. (1999). *La paix de Tombouctou : Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix*. New-York-Genève : Nations-unies, 424 p.
- Touchard L. (2017). *Forces armées africaines : Organisation, équipements, états des lieux et capacités*. Etats-Unis: LT, 67p.
- Welch C.E. (1987). *No Farewell to Arms? : Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*. Boulder: Westview Press, 134p.
- Zeini M. (2005). *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : Un défi pour le développement durable*. Bamako: Friedrich Ebert, 128 p.

### ARTICLES, RAPPORTS ET COLLOQUES

- Bat J.-P. (2016). « Le retour des goudiers d'Afrique ». Interview de Camille Erard sur le blog de Vincent Hindibarren, paru sur *Libération*.
- Boilley P. (1994). « La démocratisation au Mali : un processus exemplaire ». In *Relations Internationales et Stratégiques*, Villetaneuse, pp. 119-121.
- Boukary S. (2016). « Le Centre du Mali : épicerie du djihadisme ? ». Groupe de Recherche et d'Information sur la paix et la sécurité, Mali, 12p.
- Camille E. (2017, Septembre). « Les unités nomades des forces armées et de sécurité des Etats-Sahélo-sahariens : un outil de régulation des conflits et d'inclusion nationales ? ». Communication présentée lors du Colloque FrancoPaix « *Quel avenir pour la résolution des conflits en Afrique de l'Ouest ?* », organisé par la Chaire Raoul Dandurand de l'Université du Québec, Montréal (UQAM) et le West Africa Peace and Security Network (WAPSN).
- Clark A.F. et Andrew F. (1995). « From Military Dictatorship to Democracy: the Democratization Process in Mali ». *The Journal of Third World Studies*, vol. 12. n°1, pp.201-222.
- Dakouo A. (2017). « 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 ». Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique –ARGAMali, Mali, p.25.
- Diallo I. (2016). Etude du secteur de la sécurité au Mali: Analyse et recueil des textes applicables à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique ARGAMali, Mali, p.9.
- Fay C. (1995). « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture ». *Cahier d'Etudes Africaines*, Vol. 35. N°1, n°137, pp.19-53.
- Hutchful E. (1989). « Les militaires et le militarisme en Afrique : projet de recherche ». Codesria, Dakar, 23 p.
- Hutchful E. (1997). «Reconstructing Civil-Military Relations and the Collapse of Democracy in Ghana, 1979-81». *African Affairs*, vol. 96, pp.535-560.



- Jeune Afrique, « De la médiocrité à la boucherie : le règne de Moussa Traoré au Mali (1968-1991) », p.11.
- Lange M.- F. (1999). « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien ». La Tour d'Aigues, pp. 117-134.
- Lode K. (1997). « The Peace Process in Mali: Oiling the Works? ». *Security Dialogue*, 28(4), pp. 409-424.
- Loveman B. (1994). « Protected Democracies and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America ». *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 36, p.5.
- Moulaye Z. (2015). « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali ». In Bryden A. et Chappui F. , DCAF, p.23.
- Moulaye Z. et Niakate M. (2011). « Gouvernance partagée de la sécurité et de la paix ». Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Régional, Abuja, 25 p.
- Moestrup & Sophia. (1999). « The Role of Actors and Institutions: the Difficulties of Democratic Survival in Mali and Niger ». *Democratization*, vol. 6: n°2, pp. 171-186.
- « Parlons RSS-DDR », MINUSMA, Bulletin n°2, p.3.
- « Parlons RSS-DDR », MINUSMA, Bulletin n°5, p.7.
- Rapport Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF). Cartographie Sécurité Justice, Mali, p.12.
- Poulton R. et Youssouf I. (1997). « The Peace Process Mali: Oiling the Works ? ». La paix de Tombouctou. Nations-unies, New-York-Genève, 424 p.
- Redding M. (2013). « The Importance of RSS in Bamako ». *Journal du Centre for Security Governance*, 24(3), pp. 45-74.
- Sébastien P. (2015). « De l'utilité des archives privées : vers un historique de la création de l'armée malienne » . Amaron, 33p.
- Sega S. (2004, 15-20 décembre). « Tentatives de solutions aux problèmes de sécurité à l'Indépendance : le cas de la République du Mali ». Communication présentée au Colloque *Défense, sécurité, médias : quel partenariat pour l'insécurité ?*, Bamako.
- Sow A. (2010). « Confessions nerveuses : mémoires militaires et réconciliation nationale au Mali ». *Cahier d'Etudes Africaines*, Vol.50, n° 197, pp.69-93.
- Thiénot D. (2013). « Le blues de l'armée malienne », *Le Monde diplomatique*, p.13.
- Thiriot C. (2008). « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, pp.15-34.
- Vohito S. (1997). « Forces armées et processus de démocratisation en Afrique subsaharienne ». Afrique 2000, Paris, p.28.

## TEXTES LEGAUX ET ADMINISTRATIFS

Loi n°97-022 du 14 mars 1997, instituant le Médiateur de la République. Consulté le 18 Novembre 2013 de <http://primature.gov.ml/index.php/autorites-independantes/2013-11-18-11-01-37>

Loi d'orientation et de programmation militaire. Consulté le 23 Octobre 2017 de <http://www.depechesdumali.com/6262-loi-d-orientation-et-de-programmation-militaire-un-investissement-de-plus-1-230-milliard-fcfa-en-5-ans.html>

## WEBOGRAPHIE

- Abdoulaye G. (2017). Mali un projet de loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure. Mali.net, 12 (4), p.9. Consulté le 27 Avril 2017 de <https://mali7.net/2017/04/27/mali-un-projet-de-loi-dorientation-et-de-programmation-de-la-securite-interieure>.
- L'Afrique à l'heure du nouveau régionalisme sécuritaire. Consulté le 27 Novembre 2017 de <http://theconversation.com/lafrigue-a-lheure-du-nouveau-regionalisme-securitaire-72945>.
- Ambroise D. (2017). Où en sommes-nous avec la réforme du secteur de la sécurité au Mali ? Consulté le 02 Avril 2017 de <http://issat.dcaf.ch/download/115952/2116180/Policy%20Brief%20N02-Avril%202017%20ARGA-Mali.pdf>.
- Afri bone mali. Consulté le 16 Septembre 2017 de <http://www.afribonemali.net/spip.php?article72316>.
- Bamako signature d'un accord de cessation immédiate des hostilités entre la CMA et la Plate-forme. Consulté le 20 Novembre 2017 de <https://kibaru.ml/fr/art/bamako-signature-d-un-accord-de-cessation-imm%C3%A9diate-des-hostilit%C3%A9s-entre-la-cma-et-la-plateforme->
- Baba A., (2012). Les dessous d'un coup d'Etat manqué, *Jeune Afrique*. Consulté le 12 Novembre 2017 de :<http://www.jeuneafrique.com/176188/politique/mali-les-dessous-d-un-contre-coup-d-tat-manqu/>
- Boubacar S. (2016). Ministre de sécurité aux chefs unités de défense de sécurité prenez initiatives nécessaires. Maliweb, 23(9), p.13. Consulté le 27 Novembre 2017 de <http://www.maliweb.net/police/ministre-de-securite-aux-chefs-unites-de-defense-de-securite-prenez-initiatives-necessaires-1888312.html>
- Camara M., (2017). L'armée malienne face à la hiérarchie. Consulté le 20 Novembre 2017 de <http://bamada.net/dossier-larmee-malienne-face-a-la-hierarchie>
- Country profiles : Mali. Consulté le 23 Septembre 2017 de <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>.
- Contrôle du secteur de la sécurité : La Commission Défense s'arme d'un guide pratique. Consulté le jeudi 24 novembre 2016 de <http://news.abamako.com/h/146565.html>
- Châtelot C. et Nathalie G., (2013). Une armée malienne tombée en ruines, *Le Monde Afrique*. Consulté le 10 Novembre 2017 de [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines\\_1826625\\_3212.html#JXhq2BjiWDtTPfCT.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines_1826625_3212.html#JXhq2BjiWDtTPfCT.99)
- De la médiocrité à la boucherie : le règne de Moussa Traoré au Mali (1968-1991). Consulté le 25 Octobre 2017 de . URL :<http://www.jeuneafrique.com/181844/politique/de-la-m-diocrit-la-boucherie-le-r-gne-de-moussa-traor-au-mali-1968-1991/>
- Diakaridia Y., (2017). Loi de programmation sur la sécurité intérieure de 2017 à 2021 : 446 milliards Fcfa pour la réforme. *Journal L'Espérance*, 45 (13), pp.45-60. Consulté le 29 avril 2017 de [http://malijet.com/La\\_societe\\_malienne\\_aujourd'hui/actualite\\_de\\_la\\_nation\\_malienne/184174-loi-de-programmation-sur-la-securite-interieure-de-2017-a-2021-4.html](http://malijet.com/La_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/184174-loi-de-programmation-sur-la-securite-interieure-de-2017-a-2021-4.html)
- Human Rights Watch accuse les armées malienne et burkinabè d'exactions. Consulté le 8 septembre 2017 de <http://sahelien.com/human-rights-watch-accuse-les-armees-malienne-et-burkinabe-dexactions/>
- Human Rights Watch, Mali: les opérations militaires donnent lieu à des exactions. Consulté le 8 septembre 2017 de <https://www.hrw.org/fr/news/2017/09/08/mali-les-operations-militaires-donnent-lieu-des-abus>

Installation-des-autorites-interimaires-hassan-fagaga-le-president-de-lautorite-interimaire-de-kidal-enfin-installe-des-groupes-armes-mobilisent-leurs-troupes-a-gao-et-tombouctou-2. Consulté le 23 Septembre 2017 de

<http://www.malinet.net/alerte/installation-des-autorites-interimaires-hassan-fagaga-le-president-de-lautorite-interimaire-de-kidal-enfin-installe-des-groupes-armes-mobilisent-leurs-troupes-a-gao-et-tombouctou-2/>

La cartographie de l'organisation territoriale de la nouvelle armée du Mali ». Consulté le 20 Octobre 2017 de

<http://www.maliweb.net/armee/reforme-de-larmee-la-cartographie-de-lorganisation-territoriale-de-la-nouvelle-armee-du-mali-197580.html>

Le Monde Afrique. Une armée malienne tombée en ruines, 18(66), pp. 35-32. Consulté le 20 Novembre 2017 de

[http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines\\_1826625\\_3212.html#JXhq2BJiWDtTPfCT.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruines_1826625_3212.html#JXhq2BJiWDtTPfCT.99) .

Les autorités sur la défensive après les accusations d'exactions formulées contre l'armée. Consulté le 27 Septembre 2017 de

<http://sahelien.com/mali-les-autorites-sur-la-defensive-apres-des-accusations-dexactions-formulees-contre-larmee/>

Mali la société Guostar accusée de surfacturation. Consulté le 23 Octobre 2017 de <http://maliactu.net/mali-la-societe-guo-star-accuse-de-surfacturation-pour-pres-de-29-milliards-de-fcfa-ibk-va-t-il-remercier-le-conseiller-special-sidi-mohamed-kagnassi/>

Mali : attaque suicide contre la base du moc a Gao ; acte terroriste ou règlement de comptes. Consulté le 23 Septembre 2017 de <http://maliactu.net/mali-attaque-suicide-contre-la-base-du-moc-a-gao-acte-terroriste-ou-reglement-de-comptes/>

Moulaye Z. et Mahamadou N. ( 2011). « Gouvernance de la sécurité et de la paix : l'expérience malienne. » Friedrich Ebert Stiftung, 45(27), p.15. Consulté le 23 Octobre 2017 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/08907.pdf>

Rapport 2016/2017 sur le Mali. Consulté le 23 Septembre 2017 de <https://www.amnesty.org/fr/countries/africa/mali/report-mali/>

Rapports du SG sur la situation du Mali. Consulté le 20 Octobre 2017 de

[https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport\\_du\\_sg\\_sur\\_la\\_situation\\_au\\_mali\\_decembre\\_2016.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_du_sg_sur_la_situation_au_mali_decembre_2016.pdf)

Rapport UN mai 2016. Consulté le 18 Novembre 2017 de [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/498&TYPE=&referer=http://www.un.org/fr/sc/documents/sgreports/2016.shtml&Lang=E](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2016/498&TYPE=&referer=http://www.un.org/fr/sc/documents/sgreports/2016.shtml&Lang=E)

Résolution 2364 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7991e séance. Consulté le 29 Juin 2017 de

[https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/170629\\_unsc\\_res\\_2364\\_fr.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/170629_unsc_res_2364_fr.pdf)

Résolution 2374 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8040e séance. Consulté le 5 Septembre 2017 de :

[https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/resolution\\_2374\\_fr.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/resolution_2374_fr.pdf)

RFI Afrique, « Mali : le nouveau ministre de la Défense veut réformer l'armée ». Consulté le 23 Octobre 2017 de

[:http://www.rfi.fr/afrique/20170530-mali-le-nouveau-ministre-defense-veut-reformer-armee](http://www.rfi.fr/afrique/20170530-mali-le-nouveau-ministre-defense-veut-reformer-armee)

Sangaré B. (2016). « Epicentre du Djihadisme ». Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, 40 (12), pp.23-45. Consulté le 20 Mai 2017 de [http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES\\_ANALYSE/2016/NA\\_2016-05-20\\_FR\\_B-SANGARE.pdf](http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2016/NA_2016-05-20_FR_B-SANGARE.pdf)

Sébastien P. (2015). « De l'utilité des Archives privées : Vers un historique de la création de l'armée malienne ». Consulté le 10

Octobre 2017 de <http://histoires-ultramarines.fr/wp-content/uploads/2016/11/S%C3%A9bastien-Philippe-De-l%E2%80%99utilit%C3%A9-des-archives-priv%C3%A9es-vers-un-historique-de-la-cr%C3%A9ation-de-l%E2%80%99arm%C3%A9e-malienne.pdf>

Thiriot C., (2008). « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15 (1), pp. 15-34. Consulté le 15 Novembre 2017 de <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2008-1-page-15.htm>

Thiénot D., (2013). Mali : la guerre de la cocaïne. Consulté le 21 Novembre 2017 de [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/mali-la-guerre-de-la-cocaine\\_1233028.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/mali-la-guerre-de-la-cocaine_1233028.html)

Thiénot D. (2013). Le blues de l'armée malienne. Consulté le 10 Novembre 2017 de <https://www.monde-diplomatique.fr/2013/05/THIENOT/49061>

Touchard L., (2017). Extrait de *Forces armées africaines 2016-2017*. Blog Ultima Ratio, 8(3), p.14. Consulté le 6 juin 2017 de <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>

The Malian Crisis a Crisis in the Making. Consulté le 23 Octobre 2017 de <http://www.ssrresourcecentre.org/2016/11/10/the-malian-crisis-a-crisis-in-the-making/>

Terrorisme et impunité font chanceler un accord de paix fragile. Consulté le 10 Mai 2017 de <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/mali/terrorisme-et-impunite-font-chanceler-un-accord-de-paix-fragile>

Violation des Droits de l'Homme : la FIDH et l'AMDH accusent l'armée malienne. Consulté le 17 Mai 2017 de <http://www.studiotamani.org/index.php/politique/11535-violation-des-droits-de-l-homme-la-fidh-et-l-amdh-accusent-l-armee-malienne>

## À propos de l'auteur

Niagalé Bagayoko-Penone est docteur en Science politique, diplômée de l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Paris. Elle a dirigé le programme «maintien et consolidation de la paix» de l'Organisation internationale de la Francophonie après avoir été chercheure à l'Institute for Development Studies (IDS) de l'Université du Sussex (Royaume-Uni) ainsi qu'à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD, France) et enseignante en relations internationales à l'IEP de Paris, de 2003 à 2005. Elle est actuellement expert RSS senior au sein de l'African Security Sector Network (ASSN, Ghana).

## À propos du Centre FrancoPaix

Suite au XVe Sommet de la Francophonie et à la Résolution sur les situations de crise, de sortie de crise et de consolidation de la paix dans l'espace francophone, la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques a mis sur pied le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix afin de participer aux efforts et aux objectifs stratégiques de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en matière de prévention et gestion des conflits.

Inauguré en janvier 2016 grâce à l'appui financier de l'OIF, le Centre FrancoPaix s'est donné pour mission de :

- Valoriser la recherche scientifique et la formation universitaire en français dans le domaine des études de paix et conflits, notamment sur les questions de résolution et gestion des conflits et des missions de paix;
- Valoriser la recherche scientifique et la formation universitaire en matière de résolution des conflits à propos des pays francophones, africains notamment;
- Contribuer à la recherche axée sur la résolution des conflits et les missions de paix et concourir à sa diffusion, notamment dans le cadre d'activités de coproduction du savoir avec les décideurs et praticiens du domaine;
- Faciliter les échanges intellectuels et la circulation des savoirs en favorisant la mobilité, l'innovation et les collaborations entre les institutions, les chercheurs universitaires et les étudiants du « Nord » et du « Sud ».



Le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie. Le CFP est financé en partie par l'Organisation internationale de la Francophonie.

Chaire Raoul-Dandurand | UQAM  
C.P. 8888, Succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8  
Tel. (514) 987-6781 | [chaire.strat@uqam.ca](mailto:chaire.strat@uqam.ca)  
[dandurand.uqam.ca](http://dandurand.uqam.ca)

