

**Momar DIENG, Néné KONATE TRAORE, Ambroise DAKOUO**, ARGA/ Forum multi-acteurs sur la gouvernance (FMA)

---

### **La situation de crise au Mali**

De son accession à l'indépendance, en 1960, à nos jours, le Mali, a connu trois (3) républiques, trois (3) coups d'Etat militaire, suivis de trois (3) périodes d'exception et de quatre (4) rebellions armées dans sa partie nord.

Lorsque survient la quatrième rébellion, démarrée le 17 janvier 2012, l'Etat paraît désemparé et impuissant. Le pays découvre brutalement qu'il est dépourvu d'institutions capables de prévoir et de réagir à de telles crises majeures, en dépit de tous les instruments de gestion disponibles et des modalités de régulation prévues dans la Constitution.

Cette crise a aussi, surtout, révélé que le pays est dépourvu de forces armées et de sécurité républicaines, capables de faire face aux exigences de défense des frontières et de sécurisation des personnes et de leurs biens à l'intérieur ; plus grave, elle aura jeté le doute sur la capacité des forces armées et de sécurité à enrayer la menace de partition du territoire national.

Les maliennes et les maliens, brutalement sortis du rêve d'une démocratie de référence et d'un pays exemplaire de stabilité en Afrique, devraient alors faire face à une réalité cauchemardesque :

- une majorité des « citoyens » groggy, presque indifférents à une violation grave d'une disposition importante (Art 121) de la Constitution qu'ils ont largement validée, à 98,35 %, en 1992 (Référéndum du 12 janvier 1992) ;
- des acteurs politiques, une société civile et des médiateurs sociaux divisés, délégitimés et incapables de se retrouver afin de nouer un dialogue serein pour la sortie de crise ;
- des institutions « démocratiques » paralysées, décrédibilisées et rejetées par ceux-là même qui sont censés en être les mandants (les citoyens) ;
- une administration publique désemparée et plus prompte à abandonner les populations qu'à les protéger ;
- un affaissement de l'Etat de droit et de la situation sécuritaire des personnes et des biens (pillage et de saccage). Ceci aussi n'est pas une première ;
- des forces de défenses et de sécurité non républicaines et inefficaces, parce que minées par le clanisme, démoralisées par leur sous-équipement et encouragées dans leurs travers par un leadership politique faible et corrompu.

En somme, toute une réalité politique et institutionnelle qui est très loin des attentes d'une grande nation, fière de son histoire plusieurs fois centenaires et de son héritage socioculturel.

## **Les fondements complexes d'une crise de l'Etat et de la société**

En 1963, le pays a été confronté à une rébellion touareg dans la région de Kidal. En 1990, les problèmes identitaires ont gagné les autres régions du Nord, Tombouctou et Gao. La première rébellion de 1963-1964 a été matée par les armes. En revanche, celles de 1990 et 2006 ont été conclues par la négociation et la signature d'accords (Pacte National en 1992 et Accord d'Alger en 2006). Ces deux accords sont fondés sur une résolution de la crise basée sur l'intégration des ex-rebelles dans l'appareil gouvernemental et la démilitarisation substantielle des régions du Nord, notamment celle de Kidal. L'accalmie constatée, après une gestion militaire, a été plus longue (26 ans) que celle obtenue par le dialogue politique (12 ans) sans que pour autant l'on puisse considérer que la résolution des conflits par les armes soit la meilleure puisque la plupart des conflits finissent par se résoudre autour d'une table de négociation.

La vérité est que ces deux approches ont eu des répercussions importantes sur la vie de la nation malienne. S'agissant de l'approche politique, l'intégration des ex-rebelles dans les forces de défense et de sécurité ainsi que dans les services publics à des niveaux hiérarchiques souvent inadéquats a créé des malaises, des frustrations et même une chute de motivation au sein de la fonction publique civile et militaire. Quant au retrait « substantiel » des forces armées et de sécurité des régions du Nord, il a facilité l'installation - dans ces zones - de terroristes et de trafiquants en tout genre, notamment de drogue, d'armes et d'êtres humains à travers la migration clandestine vers le Maghreb et l'Occident. C'est là qu'Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) a pris ses quartiers pour organiser son réseau d'approvisionnement en armes et en vivres et être toléré voire adopté par les populations locales. C'est de là qu'est partie la troisième rébellion touareg lancée le 17 janvier 2012 par le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) rejoint, en avril, par le Mouvement islamiste Ançar Eddine et le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO).

Surprises autant par le matraquage médiatique sur la quantité et la qualité des armes sorties des arsenaux de la Libye, après la chute du Colonel Kadhafi, que par le niveau de violence des envahisseurs, illustré par les massacres d'Aguelhok, et surtout par la faillite de la chaîne de commandement à Bamako, les forces armées et de sécurité du Mali ont dû se résoudre à un « repli stratégique » qui a fait perdre au pays, momentanément, les 2/3 du territoire national.

Cette situation, ajoutée au coup d'État intervenu le 22 mars 2012 à Bamako, a créé un grand désarroi au sein de toute la nation malienne. S'agissant de ce coup de force, il faut en chercher les raisons profondes beaucoup plus loin.

En effet, depuis les événements de mars 1991 qui ont consacré l'avènement de la démocratie au Mali, ni la Constitution de 1992, ni la grande ouverture politique ni les multiples programmes de réformes économiques n'ont permis de combler les attentes des populations. Au fil des ans, la démocratie tant attendue est devenue une « démocratie de façade ». Plus de 120 partis politiques ont vu le jour mais rares sont ceux qui sont véritablement représentatifs et qui jouent leur fonction d'animation et de formation de leurs membres. La presque totalité de ces partis ne se soucient que du bien-être matériel et financier de leurs dirigeants à travers les subsides gracieusement distribués par le pouvoir. En outre, l'administration publique comme le reste de la société a été gangrenée par la corruption à large échelle. Le népotisme et le clientélisme sont devenus les clefs de la réussite jusqu'au plus haut sommet de l'État.

Le calme apparent de ces dernières années cachait en réalité une aggravation de la situation avec le mode de gestion politique adopté par le Chef de l'État : « le consensus ». Sous ce vocable, la corruption a atteint des proportions effrayantes et n'a épargné aucun segment de la société. Les acteurs politiques y ont perdu toute référence éthique et morale, le formel est devenu informel et les institutions républicaines ont été « dés-institutionnalisées », décrédibilisées, délégitimées, dépourvues de leur autonomie et de leur indépendance. Au moment où le coup d'État du 22 mars 2012 intervient, l'Etat n'existe pratiquement plus, notamment dans le Nord du pays.

**Désormais il ne faut plus seulement renforcer mais repenser la gouvernance démocratique au Mali.** Le Mali fait ainsi face à une crise profonde qui met en évidence le décalage persistant entre l'Etat (ses institutions, son administration, leurs « façons de faire ») et les attentes et aspirations d'une majorité de la population.

Au-delà des analyses faciles et rapides consistant en la diabolisation d'une couche sociale particulière ou en l'accusation d'un quelconque ennemi extérieur, il faudrait certainement faire le constat de l'échec de la construction de l'Etat-nation, de l'Etat de droit, de la démocratie et de l'économie, en tant que piliers sur lesquels s'érige et se fortifie un « commun vouloir vivre ensemble », une nation.

Depuis 50 ans, des choix politico-institutionnels, qui mettent aujourd'hui la nation en danger, entravent l'évolution du pays et empêchent le bien être des populations.

Ces choix sont entre autres :

- **le modèle d'Etat/Nation** unitaire qui a beaucoup de mal à accepter et à gérer la diversité humaine et territoriale qui caractérise notre nation et notre territoire ;
- **les systèmes politiques** (les partis uniques et le modèle de démocratie représentative) qui ne parviennent pas à conférer une légitimité aux institutions et aux dirigeants qui nous gèrent ;
- **l'administration publique** qui n'est pas sortie de la logique et des pratiques d'autoritarisme, de clientélisme et d'unilatérisme. Donc qui ne sert pas, mais qui se sert ;
- **l'armée et les forces de sécurité** qui ont rompu avec les principes républicains depuis le coup d'Etat du 19 novembre 1968 ;
- **les politiques économiques** inadaptées aux exigences de construction d'une nation dont les principales caractéristiques sont la diversité des communautés et l'étendue et la disparité des territoires.

Seule une analyse objective et globale de la crise permettra de faire émerger des réponses pertinentes et durables.

## Défis de sortie de crise

### Défi 01 – Contribuer au retour à une normalité républicaine

L'enjeu immédiat, pour le Mali, et autour duquel se cristallisent toutes les initiatives en cours, est le retour à une normalité républicaine.

- 1. Cela signifie essentiellement que l'Etat retrouve sa souveraineté et réorganise son autorité sur l'ensemble du territoire.** Autour du gouvernement actuel de transition, dans le cadre de la CEDEAO, et avec le soutien de la communauté internationale, une double action est en cours qui combine la préparation d'une intervention militaire et l'ouverture de négociations avec les factions rebelles qui accepteraient de se démarquer des groupes terroristes. L'enjeu sera de construire un soutien populaire large à ces initiatives visant à recouvrer l'intégrité du territoire national. En particulier, il sera important d'accompagner d'éventuelles négociations, par une capacité de clarification des points en discussion et d'information des populations. **Cela pose fondamentalement une problématique de communication démocratique, thème sur lequel le Forum Multi-Acteurs avait déjà eu à conduire une étude, intitulée « *La communication dans le cadre d'une gouvernance démocratique et dans un contexte de développement* », mais dont les résultats doivent être revisités et remobilisés dans ce contexte de crise que traverse le Mali.**
- 2. Ensuite, très rapidement, des élections, organisées sur l'ensemble du territoire national doivent permettre d'élire un gouvernement légitime dont on souhaite qu'il sera ouvert à toutes les composantes de la société, des communautés et des territoires au Mali.** Les prochaines élections au Mali, au regard des fractures sociales profondes révélées et exacerbées par la crise, devront être « encadrées » par une capacité de la société civile à pondérer le débat politique et à pousser à le resituer dans des termes et des perspectives qui évitent la stigmatisation, atténuent les références identitaires et remettent la construction nationale au cœur des enjeux électoraux. **Sur ce thème aussi, le FMA avait eu à élaborer un cahier de propositions (Séance 3), qu'il s'agira de redécouvrir, d'approfondir dans la perspective des élections à venir.**
- 3. Enfin, sous la férule du gouvernement et des organisations de la société civile, un vaste mouvement de réconciliation nationale et de renforcement des bases sécuritaires devra être entamé.** En s'inspirant d'expériences similaires (exemple de l'Afrique du Sud), mais surtout en puisant dans son génie propre, en valorisant son riche patrimoine social et culturel, le peuple malien doit conduire un processus de réconciliation nationale fondé sur des procédures (des rites) et des symboliques (des représentations) qui lui « parlent » dans toutes ses composantes communautaires et territoriales. Cette dynamique de réconciliation nationale doit être soutenue par une lecture stratégique de la gouvernance sécuritaire pour un pays comme le Mali, au regard de sa distribution ethnique et territoriale, et de son positionnement dans la sous-région. **Dans cette perspective, le FMA avait eu, aussi, à commanditer une étude portant sur la « *Cartographie des légitimités et des pouvoirs au Mali* ». De même, le FMA a eu à organiser une session sur la problématique : « *Paix, sécurité stabilité et développement : quelle gouvernance de la sécurité ?* » (Séance 7). Les résultats de cette étude sur les sources de légitimités et de dévolution du pouvoir au Mali, combinés à ceux issus des débats sur la paix, la sécurité, la stabilité et le**

**développement dans leur relation à la gouvernance sécuritaire, doivent aussi être revisités, approfondis et contribuer à la gestion de l'après-crise.**

## Défi 02 - Rediscuter du projet d'Etat et de société au Mali

Parallèlement et en soutien à ce mouvement de retour vers « **une normalité républicaine** », il s'agira de construire les instruments de gouvernance qui rompent avec le passé et sortent, enfin, le pays de l'instabilité politique et institutionnelle récurrente dans lequel il est plongé depuis les indépendances.

C'est une véritable refondation, qui devra principalement aboutir à une révision profonde des textes fondateurs et à une vision plus inclusive des politiques économiques et sociales.

- 1. Une constitution qui garantit l'unité nationale et reconnaît la diversité des territoires et des communautés.** La crise au Nord est révélatrice de l'inadéquation actuelle des textes fondateurs aux besoins de construction de l'Etat et de la Nation, dans un pays comme le Mali, au territoire immense, étiré entre plusieurs régions sociologiques, en plus confronté aux faiblesses des moyens d'Etat caractéristiques des pays sous-développés. Une relecture profonde de la constitution qui prenne en charge cette diversité sociologique et ces disparités territoriales pour construire des modes de régulation qui soient inclusifs et permettent une pleine expression des individus et des groupes d'individus, dans le cadre d'un Etat unifié, mais qui reconnaît ses différentes composantes communautaires et territoriales. Un large débat, à tous les échelons de territoire, sera nécessaire, pour collecter et croiser les points de vue, formuler des postures, aux plans de l'architecture politique et institutionnelle, qui soient en écho aux exigences de gestion de l'unité et de la diversité dans un pays comme le Mali. **Sur ce sujet, le FMA a eu à organiser une session intitulée « l'Etat au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité » (Séance 9), qui a produit d'intéressants résultats, en termes de diagnostics et de propositions. Mais ces résultats doivent être approfondis et, surtout, davantage « socialisés », au regard des enjeux liés au contexte de crise institutionnelle et politique.**
- 2. Une approche territoriale des politiques économiques et sociales fondée sur l'équité et la solidarité.** Parmi les raisons profondes, avancées pour justifier et expliquer la crise au nord, figurent la problématique des déséquilibres dans le développement économique et social des territoires. Une bonne gouvernance repose sur un trépied : 1) la légalité ; 2) la légitimité ; 3) l'efficacité. Quelque soient les efforts qui seront menés, par ailleurs, pour construire un Etat de droit et pour installer la démocratie, si les modes de régulation ne produisent pas du développement, et du développement équitable – en termes, par exemple de délivrance de services sociaux de base de qualité et accessibles à tous sans exclusion – tout le système de gouvernance finira par s'écrouler. C'est l'une des raisons explicatives de l'instabilité politique et institutionnelle en Afrique : la propension du système à produire des inégalités, à creuser des fractures sociales, à produire des castes de privilégiés, à déséquilibrer les territoires. Il arrive toujours un moment où les déshérités du système, en dehors de perspective d'amélioration de leurs conditions de vie et de rattrapage des plus nantis, décident de « quitter le jeu ». Dans le futur, pour rééquilibrer ses territoires et approfondir le processus de décentralisation, le Mali devra être très audacieux dans l'approche territoriale de sa stratégie de développement économique et sociale. Cela ouvre à différentes stratégies de développement économique et social adossés à

d'aussi divers scénarios de réorganisation du territoire national, autour desquels une large concertation nationale sera nécessaire. **Pour rappel, la première session du FMA avait abordé une partie de cette problématique d'approche territoriale des politiques économiques et sociales, relativement à « La gouvernance des services publics de base » (Séance 1). Il faut en élargir les perspectives, par une approche, par les territoires, des politiques économiques et sociales.**

### Défi 03 – Inscrire la création de richesses au cœur des stratégies de développement

L'approche stratégique de réduction de la pauvreté, sur laquelle sont principalement construites, depuis des décennies, les politiques économiques ont révélé leurs limites, parce que, substantiellement, elles cherchaient davantage à corriger les graves déficits sociaux nés des politiques d'ajustement structurel (PAS), des années 80. D'un extrême à l'autre, les politiques ont eu tendance à basculer d'une situation de réduction drastique des investissements sociaux à une profusion de projets et programmes sociaux. Mais l'analyse de l'origine des investissements montre bien que cet effort a été surtout soutenu par l'aide publique au développement et ne traduit pas une capacité nationale à lutter efficacement contre la pauvreté. Ceci a contribué à fragiliser l'Etat, dans la mesure où ces ressources de la coopération ont souvent contourné les administrations publiques. **La session du FMA sur « La gouvernance de l'aide publique au développement » (Séance 4), aborde clairement ces questions et propose des principes et des règles dont la traduction dans les politiques de coopération aiderait à réduire considérablement ces effets pervers de l'aide.**

Mais à long terme, les politiques économiques devront être bâties sur d'autres paradigmes. Ce qui, dans la durée, permettra de faire reculer définitivement la pauvreté, sera le développement des capacités de l'économie nationale à créer de la richesse.

Et les réflexions devront aller dans au-moins deux directions : (1) la valorisation optimale des ressources nationales ; (2) la promotion du partenariat public-privé

- 1. La valorisation optimale des ressources nationales.** Le décalage entre les énormes richesses naturelles du continent et l'extrême pauvreté de ses populations est probablement le reflet le plus saisissant de l'incapacité des Etats à construire des modèles économiques capables de valoriser tout ce potentiel et d'en optimiser les effets sur l'économie et le social. Comme la plupart des pays du continent, le Mali traîne encore les tares du modèle économique hérité de l'époque coloniale — extraverti, caractérisé par de faibles niveaux de valorisation locale de la production et une large prééminence des investissements extérieurs. Comment le Mali devra-t-il s'y prendre pour davantage bénéficier des revenus de l'exploitation des richesses de son sous-sol ? Comment aussi, par exemple, promouvoir la modernisation de l'exploitation familiale et la transformation des produits agricoles, animales ou de cueillette, pour booster les revenus générés par le secteur agro-sylvo-pastoral ? L'histoire des faits économiques montre que les pays en développement sont ceux qui, sur de longues périodes, parviennent à entretenir un processus soutenu de création et d'accumulation nationale de richesses.
- 2. L'élaboration d'un cadre institutionnel attractif pour le partenariat public-privé.** L'effort de valorisation des ressources locales devra, pour être soutenable, reposer largement sur le développement du partenariat public-privé. Les investissements privés devront, de plus en plus, suppléer à l'APD, laquelle, vraisemblablement,

évoluera tendanciellement vers la baisse. Ce partenariat public privé doit d'abord porter sur le développement d'un environnement infrastructurel (transport, télécommunications, réseaux énergétiques, etc.) qui crée des gains de compétitivité pour les productions locales. Aussi, le partenariat public-privé doit aider l'Etat à exploiter certaines ressources stratégiques, notamment, dans des termes gagnant-gagnant qui garantissent plus de revenus au Trésor public. Aussi, le secteur privé doit-il être encouragé à investir dans le développement des économies locales. C'est, en effet, à cet échelon local, que l'économie informelle exprime mieux ses valeurs dans les fonctions de production, de redistribution des revenus. Par sa flexibilité, son extrême dynamisme, son « enchâssement dans le social », cette forme d'économie joue des fonctions majeures en matière de création de richesses.

#### Défi 04 – Développer une capacité à traduire les propositions dans les politiques publiques

En soutien à toute cette dynamique de construction collective de propositions, il sera crucial de construire des passerelles avec les espaces de décision. Au risque de rester en l'état de propositions, bien inspirées, certes, mais non opératoires, il est crucial de créer un mécanisme parallèle capable de les réinterpréter en textes de lois et de réglementations, ou de les transposer en projets et programmes de développement économique et social. Il sera alors nécessaire d'agir à deux niveaux : (1) l'organisation de cellules d'expertises thématiques, dans le prolongement des processus de concertation et de construction de propositions consensuelles ; (2) l'articulation des cellules d'experts avec le CDI pour la mise en œuvre des réformes.

- 1. L'animation des Cellules d'Expertises Thématiques (CET), vise à aider à passer de l'état de propositions générales à l'état de mesures concrètes de réformes publiques, couvrant les champs institutionnel, politique, social et économique.** Ces cellules se mettront en place au fur et à mesure qu'une masse critique de propositions pertinentes émergera du processus de concertation. Ces cellules seront composées de cadres de l'administration publique et des personnes ressources de la société civile, crédibles, perçues pour leurs expériences et leurs compétences sur le sujet confié à la cellule. Chaque cellule thématique pourra s'adjoindre de correspondants non nationaux, résidant dans le pays ou à l'étranger. Le principe de participation pour les membres et correspondants d'une cellule thématique est le bénévolat. Les seuls frais de prise en charge seraient liés à des frais de séjour et de déplacement nécessités à la participation à une réunion demandée par la coordination du Forum Multi-acteurs. **Dans ce cadre, il faut rappeler que, dans le cadre du FMA, il avait été prévu la mise en place de « Focus groups gouvernance », devant, après chaque session, poursuivre le débat sur un thème en vue de son approfondissement. Les CET rempliraient les mêmes fonctions, mais avec plus d'exigence d'efficacité et de diligence dans la traduction des propositions en mesures concrètes, opérationnelles, de réformes publiques et institutionnelles ainsi qu'en cadres conceptuels de projets et programmes de développement économique et social.**
- 2. L'appropriation par les acteurs d'une nouvelle culture et de pratiques alternatives de gouvernance.** Le grand défi, au-delà des réformes publiques institutionnelles et politiques, est le changement des attitudes et des pratiques. Comment aider les différents acteurs à internaliser une véritable culture de gouvernance démocratique ? Cela exigera des stratégies d'information et de

communication adaptées, mais aussi des approches davantage qui mettent les acteurs en situations réelles. **C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la réalisation, dans le cadre du Programme de Développement Institutionnel (PDI), mis en place par l'Etat malien et soutenu par l'Ambassade de France, du site web « *L'Administration à votre service* », un portail internet destiné à rapprocher l'Administration de ses usagers<sup>1</sup>. De même, toujours dans le cadre du PDI, une convention a été conclue avec le *Centre de Formation des Collectivités territoriales (CFCT)*, dont l'objet est de promouvoir la gouvernance démocratique au Mali en organisant des séminaires de formation et de sensibilisation destinés à ses auditeurs du CFCT<sup>2</sup>. Ces deux outils doivent être renforcés, pour servir de leviers à une meilleure appropriation de la gouvernance démocratique au Mali, par un accès démocratisé au service public et une évolution positive des attitudes et des pratiques des agents de la fonction publique locale.**

---

<sup>1</sup> Ce portail a pour objectif de fournir aux citoyens un certain nombre d'informations et de documents destinés à les aider dans leurs démarches administratives et leur vie quotidienne.

<sup>2</sup> Les objectifs spécifiques visés par la convention consistent à :

1. Concevoir, élaborer et mettre en œuvre quatre (4) séminaires – fondés sur quatre séances du Forum multi acteurs (FMA) du projet renforcement de la gouvernance démocratique - destinés aux auditeurs du CFCT
2. Concevoir un séminaire destiné à expliciter aux élèves du CFCT la teneur du projet et le rôle du Forum multi-acteurs au sein du projet renforcement de la gouvernance démocratique.
3. Elaborer un rapport de fin de mission comprenant les plans détaillés de chaque séminaire et une première approche des résultats obtenus.
4. Elaborer un rapport final sur l'intérêt de la démarche au sein du PDI, la perception par les élèves et les autorités concernés (CDI, CFCT, SCAC notamment).