

***Mission d'appui à la Présidence malienne***

Pierre Calame – Karine Goasmat

mission soutenue par l'Union Européenne

Alliance pour Refonder la Gouvernance en  
Afrique – ARGA

Arga Mali

Arga Régional

Espace Djému

# **Le Mali, de la crise à la refondation**

## **Stratégie de sortie de crise et propositions de refondation**

*Etat des propositions au 28 août 2013 suite à la mission effectuée à la demande de la  
présidence malienne et soutenue par l'Ambassade de l'Union Européenne au Mali*

*Contenu du dossier :*

- Stratégie proposée à la présidence malienne, comportant huit volets
- volet 1 : Refondation de la gouvernance : du Forum multi-acteurs à un processus continue...
- Volet 2 : Refondation de la nation : l'Assemblée Malienne de Citoyens
- Volet 3 : Refondation de la décentralisation : un fonds de développement local multi-partenaires
- Volet 4 : Refondation de la sécurité et de la paix : un atelier régional
- Volet 5 : Refondation des forces de sécurité
- Volet 6 : Refondation de la politique de développement
- Volet 7 : Refondation de l'aide : les défis des bailleurs de fonds
- Volet 8 : Refondation du débat public



## Le Mali, de la crise à la refondation

*Note pour la présidence*

### **Résumé de la stratégie proposée à la Présidence**

Les évènements de 2012, loin d'être un accident de parcours, ont révélé une crise structurelle à la fois morale, politique et économique, dont les racines sont anciennes. Sa profondeur avait été masquée par l'idée assez répandue que le Mali était un modèle de démocratie en Afrique. L'objectif aujourd'hui n'est donc pas seulement de remettre le pays en état de marche, grâce à la reprise de l'aide publique au développement mais aussi et surtout d'**engager un véritable processus de refondation**. Si l'on ne définit pas les grandes orientations de ce processus dès maintenant, avant même la tenue des élections, on risque de rater l'occasion d'en débattre et donc de retomber dans la routine...jusqu'à la prochaine crise.

La situation au Nord Mali focalise l'attention de la communauté nationale et internationale. Toutefois les frustrations de la population du Nord à l'égard des carences de l'Etat et des forces de sécurité ne sont que le reflet exacerbé des frustrations ressenties par toute la population malienne ; c'est à ces frustrations qu'il faut répondre. Les actions armées au Nord Mali ne résultent pas aujourd'hui d'un affrontement entre communautés. Contrecoup de l'intervention de l'OTAN en Libye ou conséquence de l'absence de contrôle d'une zone transfrontalière saharienne ouverte à tous les trafics, elles sont le fait de groupuscules criminels et relèvent d'un traitement régional de la paix et de la sécurité.

La dépendance du Mali à l'égard de l'aide publique au développement est devenue telle que les modalités d'octroi de l'aide font aussi partie des causes de la crise. Pour y répondre, la communauté des donateurs devrait accepter de se remettre elle-même en cause et de poser en particulier deux principes pour le plan de relance adopté à Bruxelles le 15 mai 2013 :

**- 1% du plan de relance, soit 10 millions d'euros annuels, devra aller au soutien à l'effort de refondation de la société, de la gouvernance et de l'économie malienne;**

**- 20% du plan, soit 200 millions annuels devront être consacrés à un appui direct aux échelons régionaux et locaux, pour la délivrance des services et pour les initiatives locales de développement économique.**

La refondation proposée comporte les huit volets suivants :

**La refondation de la gouvernance.** Elle s'appuiera sur un dispositif expérimenté par l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) et qui a déjà fait ses preuves, le Forum Multi-Acteurs (FMA). Ce forum passera en revue les différentes politiques publiques ou les différents aspects de la vie publique au Mali, comme l'organisation des élections ou la lutte contre corruption, recueillera les observations des différents acteurs puis esquissera des propositions concrètes de réforme en suivant les principes de gouvernance dans laquelle les populations se reconnaissent réellement définis par qui s'attache depuis des années à concevoir une gouvernance. Sur cette base, le FMA proposera une stratégie de changement qui aille à la racine des problèmes et ne s'en tienne pas à des changements institutionnels. Les gouvernements successifs seront tenus de donner leur position sur ces propositions et, le FMA sera chargé de suivre leur

mise en oeuvre et d'en rendre compte à la population.

**La refondation de la nation.** Elle se fera sous forme d'un processus de trois ans, impliquant toutes les communautés de base maliennes et tous les groupes socio-professionnels, appelé l'Assemblée Malienne de Citoyens. Les premières étapes du processus ont été testées par le passé, ce qui a montré la richesse d'une démarche qui construit, de la base locale vers le sommet national, les raisons du vivre ensemble, les valeurs fondatrices du Mali et les perspectives pour son avenir.

**La refondation du système de délivrance des services à la population.** Ce sera une nouvelle étape décisive de la décentralisation. En s'inspirant du principe de subsidiarité active qui définit les modes de relation entre différents niveaux de gouvernance, la délivrance des principaux services de base à la population sera assurée par les collectivités locales les plus proches de la population, commune ou arrondissement, grâce à l'appui d'un **fonds de développement local**. Ces collectivités devront s'inspirer des principes directeurs issus de l'expérience africaine. Les dépenses seront placées sous le contrôle des citoyens grâce à une comptabilité rendue publique. Le contrôle des bailleurs de fonds s'exercera a posteriori et non a priori.

**La refondation de la politique régionale de paix et de sécurité.** Elle s'engagera par l'organisation d'un atelier régional associant les différents pays riverains du Sahara et impliquant à la fois la société civile, les forces armées et les administrations. Elle traitera de cinq défis : - construire une capacité régionale de réponse commune aux menaces à la paix et à la sécurité humaine ; - éduquer à la paix et à la sécurité humaine ; - renforcer la paix et la sécurité par le développement économique ; - construire la paix après les crises ; - trouver des réponses internationales aux menaces globales. Chaque défi recevra l'éclairage de l'expérience internationale, par le recueil de fiches de cas et par l'intervention de grands témoins. Puis les acteurs régionaux débattront ensemble des réponses les mieux adaptées à leur situation spécifique

**La refondation des forces de sécurité.** C'est un processus de longue haleine dont l'appui européen à la formation d'unités opérationnelles n'est que la première étape. Cette refondation, qui englobera l'armée, la gendarmerie et la police, sera accompagnée par l'Alliance internationale des militaires pour la paix et la sécurité, qui associe des officiers supérieurs d'autres armées africaines et dispose d'une expérience internationale de ces processus.

**La refondation de l'économie .** Elle suppose d'abord un vaste effort collectif de réflexion, qui a jusqu'à présent fait défaut, sur les itinéraires de développement que peut emprunter le Mali au vingt et unième siècle, au moment où les modèles suivis jusqu'à présent dans le monde ne sont plus viables à long terme. L'accent sera mis sur la valorisation des grandes ressources en sols et en soleil. A un développement devenu très dépendant de l'aide extérieure et centré sur la capitale il faut substituer un vaste effort de développement local. C'est ce que permettra la création d'un **fonds d'appui aux économies locales** qui pourra combiner ses ressources avec celles de la diaspora et avec les dispositifs déjà existants. La démarche devra être très décentralisée et placée elle aussi sous le contrôle des citoyens.

**La refondation de l'aide internationale.** Elle conditionne les précédentes et devra être amorcée dès la réunion internationale du 15 mai puis approfondie en commun dans le cadre du Forum multi-acteurs. La future aide doit permettre un réel processus de réflexion des Maliens eux mêmes sur leurs valeurs, leur gouvernance, leur économie, en faisant en sorte qu'ils ne soient plus subordonnés à des priorités, des modes de faire, des cadres de pensée, des contrôles a priori imposés de l'extérieur. Les PTF, qui se positionnent trop souvent comme juges de l'action des autres, doivent accepter à leur tour d'être jugés et évalués. Ils ne doivent plus apporter des solutions normatives mais aider au contraire tous les acteurs maliens à accéder à la diversité des expériences internationales pour élargir leurs perspectives et éclairer leurs choix ;

**La refondation du débat public.** Il doit commencer dès maintenant en organisant sur différents médias des débats en langues nationales qui permettront d'éclairer la nature et les causes de la crise malienne et d'échanger sur les stratégies de refondation.

## **Le diagnostic : une crise structurelle aux racines profondes, devenue l'opportunité d'une refondation**

### ***Une crise profonde et multi-dimensionnelle : unanimité du constat, faiblesse des perspectives***

La crise des deux dernières années au Mali est-elle un simple accident de parcours, ce qui implique de réparer les dégâts et de repartir dans la même direction et avec les mêmes moyens, ou les événements ont-ils été le révélateur, né de circonstances peu prévisibles, d'une crise beaucoup plus profonde, auquel cas c'est à ses causes qu'il faut s'attaquer ?

La réponse est pratiquement unanime : **il s'agit d'une crise profonde** dont les racines plongent pour certaines jusqu'à la période coloniale et d'autres se sont ajoutées aux différentes étapes de la construction du Mali.

Si les causes et leur ancienneté ne font pas l'unanimité, l'accord est unanime sur le fait qu'il s'agit d'une crise à multiples dimensions, culturelle et morale, politique, économique, et qu'il faut considérer ces différentes dimensions à la fois. Certains n'hésitent pas à dire que le Mali est à un tournant de son histoire, de même ampleur que l'accession à l'indépendance. Le nombre et la diversité des personnes rencontrées, la franchise des échanges, la qualité des analyses et des témoignages montrent le désir d'un profond changement, de ruptures radicales avec les manières actuelles de penser et d'agir.

La soudaineté de la crise, la rapidité de l'effondrement du système institutionnel ont pris de court tous ceux, au Mali et chez ses partenaires techniques et financiers (PTF), qui voyaient dans le pays un bon élève de la coopération internationale, une vitrine de la démocratie et de la lutte contre la pauvreté. Ils ont découvert les uns et les autres qu'ils s'étaient laissé aveugler, parce qu'ils y trouvaient leur compte, par une façade séduisante, masquant une réalité qui l'était moins, s'entretenant mutuellement dans cet aveuglement.

Le poids de l'aide publique au développement dans le budget et l'économie malienne fait que cette crise est aussi source d'interrogations fondamentales sur les modalités de l'aide. Celle-ci ne peut se dédouaner de ses responsabilités tant les politiques et les références intellectuelles des dirigeants maliens ont été modelées par les modes de pensée et les modalités de délivrance de l'aide.

L'unanimité du diagnostic sur la profondeur de la crise ne signifie pas pour autant une unanimité sur les réponses à y apporter ou même une réflexion collective sur la stratégie de sortie de crise. Certains, reproduisant les raisonnements antérieurs, rêvent d'un leadership politique fort, porteur d'une vision d'avenir pour le pays, qui suffirait pour sortir le pays de l'ornière. Les plus nombreux font observer que la reprise des mêmes illusions sur la toute puissance du politique remettra en selle les mêmes élites et les mêmes pratiques qui ont conduit le pays à la crise.

C'est un sentiment de désarroi qui domine. Les débats publics restent pauvres. **La finesse des analyses et constats n'a pas encore débouché sur une stratégie partagée de sortie de crise.** La dépendance à l'égard de l'aide extérieure n'a pas contribué à stimuler une réflexion de la société malienne sur ses perspectives d'avenir et sur les changements radicaux à entreprendre.

## ***La crise : une opportunité à ne pas laisser échapper. Les contradictions à surmonter pour y parvenir***

Dans la période transitoire actuelle, la définition d'une telle stratégie collective se heurte à deux contradictions qu'il faut parvenir à surmonter.

**Contradiction d'abord dans les temporalités.** Le souci de remettre rapidement le pays en route incite à « recommencer comme avant », quitte à perdre l'opportunité historique d'une remise en cause; si l'on veut ne pas perdre cette opportunité il faut au contraire donner la priorité au lancement d'un processus de refondation qui produira son plein effet à moyen et long terme.

**Contradiction ensuite dans les étapes.** La stratégie de sortie de crise a besoin d'être portée politiquement par un gouvernement légalement élu, ce qui n'est pas le cas du gouvernement de transition actuel. Mais l'organisation précipitée des élections ne permettra pas d'organiser la confrontation électorale autour d'une véritable sortie de crise et il est à craindre que le président issu des urnes ait d'autres priorités que la mise en oeuvre d'une stratégie de refondation définie avant son entrée en fonction.

Pour surmonter, au moins en partie, ces contradictions il faut **définir rapidement les grandes lignes de cette refondation**, en engager les premières étapes et veiller à ce que les moyens nécessaires pour y parvenir soient disponibles de peur que la fenêtre d'opportunité ouverte par la crise ne se referme. Puis, il faut faire en sorte que les propositions acquièrent un statut public pour que le gouvernement issu des urnes ait intérêt à s'en inspirer. On entend ici par statut public non seulement l'engagement immédiat de la Présidence malienne, appuyée par les PTF, dans le **processus de refondation** mais aussi les **débats publics** suscité par ce processus. Ceux qui disent que ce n'est pas le moment savent qu'il n'y aura jamais de moment idéal pour le faire et qu'aucun moment ne sera en tout cas meilleur que ce moment de crise et d'examen de conscience, tant de la part des Maliens eux mêmes que des PTF.

## ***La refondation de l'aide internationale : une nécessité pour accompagner la refondation du Mali***

Pour dépasser les deux contradictions, **l'évolution de l'aide internationale est indispensable.** Sous l'impulsion malienne, la réunion des donateurs du 15 mai à Bruxelles a acté le fait que la crise malienne avait des causes structurelles et qu'il ne suffisait pas de reprendre l'aide internationale selon les modalités antérieures. Encore faut-il maintenant que les PTF assument leur part de responsabilité dans une crise que la plupart n'ont pas vu venir et soient ainsi, par **leur volonté de se remettre eux mêmes en cause, parties prenantes de la refondation.** Cette remise en cause ne se fera pas sans une forte volonté politique malienne.

L'argent ne manque pas. L'aide publique au développement (APD) représente plus de un milliard d'euros par an. Mais cette APD, malgré les efforts de coordination entrepris ces dernières années, est éclatée en de multiples programmes dont beaucoup ont leurs propres priorités sectorielles, leurs propres conditionnalités, leurs propres modes d'évaluation. Elle peine à accompagner des processus de développement à long terme, est injectée au niveau national plutôt qu'au niveau local, pratique le contrôle a priori plutôt que le contrôle a posteriori, privilégie la planification plutôt que la stratégie. Et, surtout, elle ne laisse guère d'espace pour une réflexion approfondie et collective des différents secteurs de la société malienne sur l'avenir auquel ils aspirent. De bonne foi, les PTF imposent les cadres de pensée, les types de rationalité, comme on le voit avec le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté, qui reflètent des priorités définies à l'échelle internationale. Le Mali continue, pour reprendre l'expression du grand historien burkinabé Joseph Ki Zerbo, à « dormir sur la natte des autres ». Les PTF en appellent sans cesse à un leadership politique malien auquel chacun prétend vouloir se subordonner... à condition que les orientations adoptées soient compatibles avec ses propres priorités et ses propres contraintes : « Soyez vous mêmes mais à condition de vouloir être ce que nous voulons que vous soyez » .

Pour contribuer à l'effort de refondation du Mali, la communauté des donateurs devra prendre deux décisions d'une portée considérable :

- **1% du plan de relance**, soit 10 millions d'euros annuels, devra aller au soutien à l'effort de **refondation de la société, de la gouvernance et de l'économie malienne**;
- **20% de l'aide**, soit 200 millions annuels devra être consacré à un **appui direct aux échelons territoriaux** de la société malienne -arrondissements et communes-, moitié pour la délivrance des services de base et moitié pour les initiatives locales de développement économique.

### ***Une refondation qui englobe le Nord Mali sans en faire un volet spécifique***

L'attention de la communauté internationale est focalisée sur la situation au Nord Mali et sur les modalités de rétablissement de la sécurité et de la réconciliation. Du côté malien, on ne souhaite pas en faire un problème en soi. La situation au Nord Mali apparaît comme la forme exacerbée de **la crise qui concerne le Mali tout entier** et elle doit être traitée dans le cadre d'ensemble de la refondation.

D'abord parce que les rebellions connues dans le Nord depuis 2011, contrairement aux précédentes, ne traduisent pas des affrontements inter-communautaires mais sont le fait de groupes armés minoritaires. Les communautés ethniques, dans tout le Mali, ont su pendant des siècles gérer les relations inter-communautaires bien plus efficacement que les médiations internationales. Il faut s'appuyer sur cette sagesse plutôt que de lui substituer des actions extérieures, fondées sur des médiations inter-ethniques décalées par rapport à la réalité malienne. Le conflit qui s'est durci à la fin de l'année 2011 est pour une large part un conflit importé, soit par un djihadisme financé de l'extérieur, soit par les trafics régionaux de drogue, soit par les retombées de l'intervention internationale en Libye. C'est une politique de sécurité régionale qu'il faut définir et mettre en oeuvre faute de quoi tous les efforts maliens se révéleront vains.

Ensuite, parce que les modalités de réconciliation des années quatre vingt dix ont donné une prime à la rébellion armée et ne se sont même pas révélées efficaces pour s'assurer de la loyauté des rebelles intégrés dans l'armée et la gendarmerie. Les frustrations des populations du Nord, qui se sentent délaissées par l'Etat, qui n'ont pas vu les retombées de l'aide internationale promise et qui considèrent les forces armées comme une menace plus que comme une sécurité ne sont qu'une forme exacerbée de frustrations qui existent dans tout le Mali et qu'il faut traiter à l'échelle du Mali, sans nier pour autant que la délivrance des services de base dans des régions très peu denses posent des problèmes spécifiques.

## La réponse : une stratégie de refondation en huit volets

Ces huit volets sont : la refondation de la gouvernance ; la refondation de la nation ; la refondation du système de délivrance des services à la population ; la refondation de la politique régionale de paix et de sécurité ; la refondation des forces de sécurité ; la refondation de l'économie ; la refondation de l'aide internationale ; la refondation du débat public.

### 1. La refondation de la gouvernance

La gouvernance recouvre l'ensemble de la gestion de la société. Elle englobe les institutions publiques, la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernance, le rôle des différentes instances de régulation formelle ou informelle, coutumières ou importées, les modalités de choix collectif et de délivrance des services à la population, les valeurs qui s'attachent au bien commun, l'esprit de service public ou son absence, les formes d'exercice du pouvoir et les conditions de sa légitimité, les rapports entre l'Etat et la population, le contrôle des citoyens sur l'action publique, les modalités d'accès aux responsabilités publiques, le mode de perception de l'impôt et de sa redistribution, le partage des rentes tirées tant des ressources naturelles que de l'aide internationale, etc... **La gouvernance est un fait social total.**

C'est l'ensemble de la gouvernance qui doit aujourd'hui être refondée. Cela implique des **transformations lentes et profondes** qu'il faut assumer avec rigueur et continuité. On dispose pour cela d'un bon point de départ. Depuis 2008 s'est créé au Mali un Forum Multi Acteurs (FMA) sur la gouvernance, animé par l'ARGA (Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique). Il a déjà tenu dix séances et s'est révélé un espace irremplaçable de débat, où chacun parle en son nom personnel et où la langue de bois est laissée au vestiaire en même temps que les armes. La crise en a renforcé l'audience et la crédibilité.

Il faut **garder et renforcer l'esprit de liberté et de franchise** qui caractérise le Forum, son animation rigoureuse par une organisation indépendante comme l'ARGA, garante des méthodes sans lesquelles la démocratie est un vain mot. Mais il faut le renforcer dans deux directions : en le décentralisant dans les différentes régions du Mali ; en le prolongeant par l'énoncé d'une stratégie de changement que les autorités du pays seront tenues de prendre en considération.

**Décentraliser le FMA dans les différentes régions du Mali.** C'est en effet dans la pratique que l'on peut juger de la pertinence et de la légitimité d'une gouvernance, sur le terrain et non dans les textes et les déclarations d'intention. Une expérience de FMA régional a déjà eu lieu avec succès à Mopti. Elle doit être systématisée et étendue aux différentes régions du Mali.

**Prolonger le FMA par l'énoncé de stratégies de changement.** Chaque séance du FMA débouche sur des observations et des propositions. Il faut maintenant transformer observations et propositions en stratégies de changement, ce qui implique :

- au plan des méthodes, une présentation systématique des observations et propositions à l'aune de deux grilles de lecture. La première est celle des principes communs de gouvernance, issue des réflexions de l'ARGA, qui s'organise en cinq chapitres : s'assurer des conditions de légitimité de la gouvernance ; concevoir les modalités d'une authentique démocratie et d'une citoyenneté équilibrant droits et devoirs ; créer des mécanismes adaptés de régulation adaptés aux différentes catégories de problème à résoudre ; co-construire le bien public avec différentes catégories d'acteurs ; articuler les différents niveaux de gouvernance. Derrière leur apparente évidence ces différents principes sont très exigeants et orientent la conception et la pratique de la gouvernance. La seconde grille est celle des stratégies de changement. L'évolution de la gouvernance suppose de mobiliser différentes catégories d'acteurs, de s'intéresser à différentes échelles et de mettre en place de façon méthodique les différentes étapes, faute de quoi la volonté de réforme se heurte à des obstacles insurmontables ;

- au plan de la mise en oeuvre, l'obligation pour les autorités publiques de se prononcer publiquement sur la stratégie de changement recommandée, d'indiquer les recommandations retenues et pour ces dernières de fixer un calendrier de mise en oeuvre.

Après les élections, il faudra soumettre à cette analyse exigeante les processus électoraux eux-mêmes. On connaît par les enquêtes d'opinion internationales le paradoxe de la démocratie : c'est le peuple qui choisit ses dirigeants et pourtant il n'a pas confiance en eux. Ce paradoxe est poussé au Mali à son comble : les règles électorales, le financement des partis, la concentration des pouvoirs aux mains du président promeuvent, de l'aveu de tous, des dirigeants politiques plus attachés à leurs propres intérêts qu'à celui du pays. Le Forum Multi-Acteurs sera appelé à se saisir du problème pour inventer des mécanismes différents permettant de choisir des dirigeants en qui la société peut mettre sa confiance.

## **2. La refondation de la nation**

Il ne suffit pas d'avoir un drapeau, une devise, une armée, des frontières et une diplomatie pour constituer une communauté vivante. Celle-ci repose sur le sentiment d'un destin commun et sur la responsabilité que chaque membre se sent à l'égard de tous les autres. Ce sentiment d'une communauté n'est jamais acquise une fois pour toute. Il faut pour l'entretenir des processus instituants, lors de moments décisifs de la vie de la nation.

Trop souvent, on confond processus instituant et Assemblée constituante. Mais une Assemblée constituante se centre sur un objectif unique : la rédaction d'une constitution. Celle-ci est supposée énoncer les fondements du « vivre ensemble », mais en réalité rares sont les cas où la rédaction d'une constitution mobilise réellement l'ensemble de la population. Cette rédaction en effet privilégie des discussions institutionnelles et juridiques dont les gens ne voient pas la portée pratique et bien des constitutions adoptées à une très large majorité se voient remises en cause sans que la population lève le petit doigt pour les défendre. C'est donc de tous autres processus qu'il faut envisager pour refonder le Mali.

Il s'agit d'organiser **un vaste processus de réflexion impliquant tous les secteurs de la société, étalé dans le temps et débouchant sur des perspectives partagées**. C'est ce processus qui est désigné par le terme d'Assemblée malienne de citoyens. Un prototype en a été réalisé en 2009 à partir de quelques cercles du Mali avec des résultats très encourageants, malgré la modestie des moyens alors mis en oeuvre. C'est une démarche de bas en haut, qui part des villages et des différentes catégories de la population, les amène à dire les valeurs auxquels ils sont attachés et leur conception du vivre ensemble, au lieu comme c'est si souvent le cas, de les inviter à égrener un catalogue de leurs besoins. A partir de là, les propositions remontent au niveau des cercles puis des régions, en même temps que les différents acteurs économiques et sociaux sont invités à formuler leur propre vision. Ainsi par des synthèses successives se dégagent les fondements d'un projet malien de société. Le caractère inclusif et progressif du processus implique qu'il se déroule sur une longue durée, probablement trois ans. La conviction de chacun que sa bouche a été entendue, la traçabilité des propositions issues de la base jusqu'à la synthèse finale compteront autant et plus que les énoncés des conclusions. Les esprits en seront marqués pour une génération.

## **3. La refondation du système de délivrance des services à la population et la création d'un fonds multi-bailleurs de développement local**

Une gouvernance qui n'est pas en mesure d'apporter à la société les services auxquels elle aspire, les meilleurs possibles eu égard aux contraintes financières et techniques, n'est pas légitime aux yeux de la population. Aujourd'hui, les services apportés à la population malienne sont déterminés pour l'essentiel en dehors d'elle, par l'Etat et par les PTF. Le contrôle des dépenses publiques échappe aux citoyens.

L'expérience internationale prouve que **les services publics sont d'autant mieux adaptés qu'ils sont**

**définis et délivrés localement**, en partenariat avec la population elle-même, qu'il s'agisse de la conception, de la réalisation, de la tarification ou de la maintenance. Leur gestion est d'autant plus rigoureuse que le contrôle des citoyens s'exerce directement sur les dépenses publiques. Tous les services ne peuvent être conçus et financés au niveau des collectivités de base, commune ou arrondissement. Il est indispensable de fixer les règles de coopération entre les différents niveaux d'administration : c'est ce que l'on appelle la gouvernance à multi-niveaux. Et chaque niveau est appelé à respecter des principes directeurs qui se dégagent de l'expérience malienne et internationale : c'est ce que l'on appelle le principe de subsidiarité active.

La décentralisation, dans les années quatre vingt dix avait fait naître de grands espoirs. Les moyens n'ont pas suivi. L'Etat semble plutôt avoir fait marche arrière. L'élan a été cassé. Il faut renouer avec l'espérance, créer un système de gouvernance des services qui combine mieux la diversité des contextes et la cohésion de l'ensemble et pour cela frapper un grand coup, en créant **un fonds de développement permettant d'aider les collectivités territoriales à financer la création et le fonctionnement de dix services de base** : eau, assainissement, déchets, énergie, transports, organisation des marchés publics, éducation, culture, santé et sécurité. Ce fonds devra représenter à terme 30% au moins des budgets publics alloués à ces services. Les PTF y contribueront, chacun s'il le souhaite en fonction de ses propres priorités sectorielles, quoique des dotations globales soient de loin préférables.

L'attribution des dotations du fonds sera subordonnée au respect des principes suivants :

1. combinaison de l'argent public, des contributions locales en argent ou nature, de l'aide publique au développement et, dans la mesure du possible, des appuis apportés par la diaspora ;
2. respect des principes d'articulation des différents niveaux de gouvernance ;
3. principes directeurs inspirés du meilleur de l'expérience africaine et internationale (principes dits de Yaoundé car ils y ont été définis lors de Africités 3, la conférence des villes africaines) ;
4. mise en place d'un processus continu d'échange d'expériences entre les collectivités locales maliennes, pour faire bénéficier chacune des leçons tirées des réussites et échecs des autres ;
5. transparence et publicité des dépenses publiques, ainsi placées sous le contrôle direct des citoyens bénéficiaires des services ;
6. mise en place progressive du fonds en même temps qu'est lancé un vaste programme de renforcement des capacités institutionnelles et humaines des collectivités territoriales.

#### **4. La refondation de la politique régionale de paix et de sécurité**

La zone saharienne trans-frontalière est devenue progressivement une zone de non-droit, ouverte à tous les trafics illicites qui financent aussi des milices armées constituant une menace permanente pour les populations et pour l'économie de la région. Aucune armée nationale n'est en mesure de sécuriser ses immenses frontières et l'absence de coopération des forces de sécurité et de renseignements des huit pays concernés -Maroc, Mauritanie, Algérie, Mali, Libye, Niger, Tchad et Nigeria- assure aux trafiquants, salafistes et rebelles, une impunité de fait qui risque de déstabiliser toute la région. Les modalités actuelles de coordination opérationnelles se sont révélées inefficaces.

Comme ailleurs dans le monde le trafic de drogue tend à surclasser les autres et dispose d'un pouvoir corrupteur jusqu'aux sommet des Etats. L'expérience malienne montre en outre que l'intervention de ces groupes armés conduit à monter les uns contre les autres des communautés qui cohabitent depuis des siècles. L'éloignement des capitales, la faible densité de population, l'absence des Etats, la pauvreté des infrastructures rendent difficile la délivrance des services de base à la population. Une jeunesse sans perspectives économiques et sociales est une proie facile pour les trafiquants et les djihadistes et l'identité des

différents groupes dissimule une grande mobilité des jeunes d'un groupe à l'autre au gré des opportunités. L'idée que le sous sol de cette vaste zone pourrait receler matières premières et hydrocarbures aiguise les appétits aussi bien des populations locales que des Etats, des trafiquants et des entreprises internationales, chacun espérant en tirer le maximum.

**Ces différents défis doivent être abordés au niveau régional**, pour parvenir à une approche plus globale des problèmes, sans séparer le volet militaire des volets politique, économique et social. Aucun pays n'est en mesure d'assurer seul non seulement la sécurité mais aussi le développement de son territoire.

**Une rencontre régionale associant Etats, forces armées et sociétés civiles des différents pays concernés** sera organisée à Bamako par la société civile pour créer des espaces de dialogue plus ouverts que des rencontres d'Etat à Etat. Elle portera sur l'ensemble des aspects de la sécurité et de la paix dans la région saharienne, que l'on vient d'évoquer brièvement. Elle permettra dans un premier temps d'examiner pour chacun de ces défis les expériences internationales susceptibles d'éclairer la réflexion. Puis dans un second temps un dialogue multi-acteurs se nouera entre participants représentant les différents groupes concernés. Enfin, des enseignements et des propositions seront dégagées et soumis à tous les acteurs et à la communauté internationale.

## **5. La refondation des forces de défense et de sécurité**

Les événements du Nord du Mali ont révélé la déliquescence de l'armée malienne. Le coup d'Etat militaire du 22 mars a à la fois révélé l'exaspération d'une société malienne où le fossé entre riches et pauvres s'est creusé d'année en année, et l'absence de respect que portaient certains éléments de l'armée aux institutions républicaines, renouant avec les coups d'Etat militaires qui ont ponctué l'histoire malienne et créé une profonde défiance entre l'armée, la population et les dirigeants politiques. Du fait de cette longue histoire, un cercle vicieux s'est instauré, la défiance des milieux politiques les poussant à affaiblir l'armée perçue comme un danger plutôt que comme un rempart. On a pu en voir en 2012 les résultats.

Certains pensent que le mal a des racines plus profondes encore, l'armée gardant encore la mentalité de l'armée coloniale dans ses rapports avec la population. L'intégration dans les années quatre vingt dix de forts contingents arabes et touareg issus des forces rebelles, si elle a permis de calmer le jeu pendant plus d'une décennie a aussi suscité de nombreux ressentiments, d'autant plus que la loyauté de certains de ces éléments intégrés a fait défaut en période de crise.

Le défi auquel est aujourd'hui confronté le Mali n'est pas seulement de se doter d'une armée réduite en nombre mais capable d'intervenir efficacement quand l'intégrité du territoire est menacée. Il est, aussi et surtout, de **redéfinir les rôles respectifs des forces de sécurité, armée, police, gendarmerie et de fonder une armée républicaine**, bien formée, respectueuse des droits de l'homme et des institutions, et à son tour respectée par la population aux yeux de laquelle elle sera le garant de la tranquillité et même, dans les zones éloignées du territoire, un précieux auxiliaire pour la délivrance des services de base comme la santé, l'éducation ou les infrastructures.

L'expérience internationale montre qu'une telle refondation des forces de sécurité est un effort de longue haleine, dix ans environ. En s'appuyant sur l'expertise de l'Alliance internationale des militaires pour la paix et la sécurité, dont c'est la vocation, le nouveau gouvernement malien pourra avec l'aide des autres forces de sécurité africaine -qui bénéficieront elles aussi de cet effort- mettre en place ce processus.

## **6. La refondation de l'économie**

Chaque peuple est appelé à définir son propre itinéraire de développement, en prenant en compte ses ressources humaines et naturelles, sa place dans le monde et les défis auxquels est confrontée l'humanité aux différentes phases de son histoire. Cet itinéraire de développement s'étale sur des décennies. L'expérience

internationale montre qu'il appelle un consensus entre toutes les forces vives d'un pays et qu'il doit, comme les autres domaines de la gouvernance, se concevoir et se déployer aussi bien au niveau local qu'au niveau national et régional.

Un tel itinéraire de développement n'existe pas aujourd'hui au Mali. La faiblesse de la réflexion économique collective et la domination par les PTF lui ont substitué des plans d'action sectoriels, formatés par les exigences et agenda des bailleurs de fonds, sans même se rendre compte parfois que ces plans d'action ne forment pas une réelle stratégie de développement. On pressent que l'apport de devises fortes, par l'aide internationale ou par l'exportation de matières premières, est loin d'irriguer de façon optimale l'ensemble de l'économie et tend à se concentrer en quelques mains, à se convertir rapidement en importation de biens industriels profitant surtout à une classe moyenne concentrée dans la capitale. On pressent aussi que les subventions à l'énergie et aux biens de première nécessité sont plus favorable à l'activité des importateurs et aux entreprises étrangères qu'au développement des forces productives nationales, notamment agriculture et élevage ou qu'à un effort de réduction des consommations d'énergie fossile. L'aide publique au développement entretient une activité économique artificielle et, à la manière d'une drogue, crée des habitudes de dépendance difficilement réversibles.

Le Mali peut-il s'inspirer de l'itinéraire des grands pays émergents, comme l'Inde et la Chine ou des petits dragons asiatiques ? Les uns et les autres ont tiré parti de la mondialisation des échanges. Disposant de grandes masses de main d'oeuvre et d'un niveau de formation appréciable, en mesure de combler leurs retards technologiques grâce à des partenariats avec des entreprises multi-nationales, ces pays ont commencé l'apprentissage de l'économie moderne, industrielle et tertiaire, par des activités de production de faible valeur ajoutée, pour progressivement monter en gamme vers des produits et services plus sophistiqués, jusqu'à rivaliser avec les anciens pays développés sur leur propre terrain comme le montre la Chine avec les trains à grande vitesse ou l'Inde avec les technologies de l'information et de la communication.

Il est difficile pour le Mali d'imaginer suivre le même itinéraire. D'abord parce que les places sont déjà prises et les pays environnant l'Inde, la Chine ou à un moindre titre l'Afrique du sud sont des candidats naturels à leur succession, accueillant à leur tour des activités industrielles de base. Ensuite et surtout parce que le modèle de développement qu'ont suivi ces pays émergents s'avère aussi peu viable pour eux que pour les pays anciennement industrialisés, du fait de son incompatibilité avec les ressources limitées de la planète. C'est donc **des voies nouvelles, correspondant aux réalités du vingt et unième siècle**, que le Mali va devoir explorer hardiment, pour éviter de se tromper d'époque. Il aura besoin pour cela d'un élan collectif de toutes ses forces vives et d'un effort d'imagination et de renouvellement des outils de l'économie, en invitant les pays qui lui apportent leur aide de s'associer à cette invention.

Pour cela il faudra rompre avec l'approche centralisée qui prévaut trop souvent. La transition vers des sociétés durables, en passe de devenir un mot d'ordre mondial implique une remise en cause des modes de pensée et de régulation connus jusqu'à présent. **Cette transition se conduit d'abord à l'échelle des territoires locaux**, amène à vivifier et densifier les économies locales, y compris en recourant à des approches nouvelles, comme les monnaies locales.

Au moment où l'on prend conscience dans le monde entier du désastre causé par la gabegie d'énergie fossile, tant par la dépendance qu'elle crée vis à vis de ressources limitées et concentrées que par son effet dévastateur sur le climat, le Mali se retrouve à la tête d'une énergie solaire à la fois abondante, régulière, renouvelable et décentralisée. Cette énergie n'est pas utilisée à l'heure actuelle. De même, la perversité du modèle économique actuel se lit dans l'abondance des terres agricoles sous exploitées et la dépendance du Mali pour son alimentation. C'est en s'inscrivant dans l'effort mondial de transition vers des modèles de société durable que le Mali comblera le mieux son retard et sortira progressivement de la dépendance à l'égard de l'aide internationale.

**Un fonds de développement économique tourné vers les territoires locaux**, prenant en compte la nécessité de mettre en place des capacités de réflexion, de transfert technologique et d'entrepreneuriat au niveau local permettra de doter le pays des capacités d'imagination, d'initiative et de réalisation dont il a un urgent besoin.

## 7. La refondation de l'aide internationale

Du fait du poids de l'aide publique dans le budget malien, **la gouvernance de l'aide est partie intégrante de la gouvernance du Mali**. Sa gouvernance actuelle est un des facteurs constitutifs de la crise structurelle du pays. C'est donc à une refondation de cette aide qu'il faut inviter les PTF, accoutumés à se percevoir comme ceux qui jugent plutôt que ceux qui sont jugés.

La coordination de l'aide, sur quoi les efforts ont porté jusqu'à présent, a de grands mérites mais peut aussi avoir pour effet pervers de réduire encore les marges de liberté des Maliens, face à des prescriptions et conditionnalités définies en dehors d'eux. Le transfert de l'aide par projet à l'aide budgétaire était supposé répondre à cette critique mais il s'est concentré sur le niveau national et n'a pas permis ou stimulé la réflexion en amont sur les modalités de la gouvernance malienne elle-même.

Il faut aussi affronter un paradoxe : l'aide internationale met généralement l'accent sur la lutte contre la corruption et pourtant la généralisation de la corruption est décrite de façon unanime comme un des maux structurels dont souffre le pays. L'aide internationale, au même titre que les ressources naturelles, est une rente et sa distribution devient un des enjeux majeurs de la conquête du pouvoir politique, d'autant plus que la rente est concentrée au niveau national. S'entretenant mutuellement dans l'aveuglement d'un Mali bon élève de la coopération internationale, les responsables de l'aide et les responsables maliens se sont trouvés prisonniers, voire victimes, de la fiction qu'ils avaient eux-mêmes construite et dont il devient de plus en plus difficile de sortir. Ainsi a-t-on vu des responsables de l'aide demander au vérificateur général malien d'atténuer ses dénonciations de corruption pour ne pas contrarier le versement des sommes prévues.

La référence des responsables de l'aide à la « volonté malienne » est constante. Elle semble pourtant souffrir de contradictions congénitales : elle proclame la liberté de choix mais l'encadre ou la contredit par de multiples exigences normatives ; elle n'appuie pas prioritairement l'effort collectif de définition d'un projet pour le Mali, travail intellectuel dont l'importance est sous-estimée au nom du souci du concret ; elle prétend apporter aux responsables maliens une expertise sur ce qu'il faut faire au lieu de leur permettre de se frotter à la multitude des expériences existant dans le monde, au contact desquels ils peuvent retrouver leur capacité de réflexion et de jugement ; l'évaluation de l'aide privilégie des indicateurs de résultat quantitatifs et à court terme au lieu d'assumer le risque d'accompagner des processus de changement qui sont la condition même du développement mais ne porteront leurs fruits qu'à moyen et long terme ; l'aide, enfin, confond trop souvent contrôle a priori et rigueur, prenant ainsi la planification pour de la stratégie, alors que ces notions sont contradictoires car la stratégie se définit comme l'art de profiter des circonstances et de s'adapter à la diversité des contextes pour atteindre le plus efficacement possible des buts à long terme tandis que la planification pré-suppose que tout est connu d'avance .

Les différents volets de la stratégie de refondation du Mali ont déjà permis d'esquisser les grandes lignes d'une refondation de l'aide.

Consacrer 1% de l'aide à l'effort de refondation permettra aux différents acteurs sociaux du pays de mener la réflexion collective nécessaire pour :

- refonder la gouvernance à travers l'extension et les prolongements du Forum Multi-Acteurs (volet1) ;
- refonder la nation à travers une Assemblée malienne de citoyens impliquant toute la communauté et permettant aux Maliens de redéfinir les raisons de vivre ensemble et les valeurs qui les fondent (volet 2) ;
- identifier et mettre en oeuvre les principes directeurs devant guider la délivrance des services de base par les collectivités (volet 3) ;
- définir les perspectives d'une politique régionale de paix et de sécurité (volet 4) ;
- définir les rôles des différentes forces de sécurité et le processus de refondation d'une armée, d'une

gendarmerie et d'une police républicaines, au service de la population (volet 5) ;

- définir un projet économique pour le Mali pleinement inscrit dans le vingt et unième siècle (volet 6).

Consacrer 10% de l'aide à un fonds dédié à la délivrance des services à la population (volet 3) et 10% à un fonds de développement économique privilégiant le développement local (volet 6) permettra à la fois une transparence de l'aide vis à vis des citoyens, ce qui est la meilleure garantie de lutte contre la corruption, une redistribution de l'aide au profit des différentes régions maliennes, une plus grande diversification de l'aide en fonction des contextes pour mieux assumer la diversité du pays, l'établissement de partenariats nouveaux avec la diaspora et avec les organisations de la société civile. Cela supposera aussi **une redistribution des rôles au sein des PTF**, décentralisant plus fortement les responsabilités au profit des représentations au Mali et exigeant de celles ci une implication plus grande au côté des responsables locaux maliens, non plus pour édicter des conditionnalités de l'aide mais pour leur **rendre disponible le meilleur de l'expérience internationale**, condition pour qu'ils soient eux mêmes d'authentiques experts du développement et non des experts interchangeable des procédures de délivrance de l'aide.

Une première étape sera de consacrer une ou plusieurs séances du Forum Multi-Acteurs à la gouvernance de l'aide, ainsi traitée comme un des volets de la gouvernance malienne. Ce travail multi-acteurs, où les PTF seront un acteur parmi les autres et à égalité avec eux, permettra en toute sérénité de soumettre la gouvernance de l'aide aux mêmes grilles d'analyse de la gouvernance et des stratégies de changement que les autres politiques publiques. La franchise des échanges, le caractère générique des deux grilles d'analyse devraient permettre d'éviter les jugements de valeur et les récriminations réciproques, d'examiner sereinement les contradictions exposées ci-dessus et d'en tirer une stratégie de changement de la gouvernance de l'aide, portée à la fois par les responsables maliens et les représentants des PTF au Mali.

## **8. La refondation du débat public**

On a voulu voir dans les débats électoraux le moment privilégié de la confrontation entre différentes vision d'avenir pour le Mali. Mais ce n'est pas vraiment le cas, pas plus que dans les pays où la démocratie est la mieux assise. Il faut donc que les réflexions sur **la refondation du Mali s'invitent dans la campagne électorale à venir**, en mobilisant pour cela les différents médias et en organisant des débats en langue nationale, portant aussi bien sur le diagnostic de la crise que sur la manière de refonder le pays. Chacun s'accorde à dire que ce type de débat n'existe pas actuellement. Il faut rapidement l'instaurer en achetant des plages d'antenne et en amorçant ainsi des espaces permanents de débat public sans lesquels la démocratie dépérit, ne devenant plus qu'une course au pouvoir et à l'argent qu'il procure.

## - VOLET 1 -

# La refondation de la gouvernance : du Forum Multi Acteurs à un processus continu de transformation de la gouvernance au Mali

## A. Enjeux et méthodes d'une refondation de la gouvernance

### 1. Qu'est-ce que la gouvernance ?

La gouvernance recouvre l'ensemble de la gestion de la société. Elle englobe les institutions publiques, la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernance, le rôle des différentes instances de régulation formelle ou informelle, coutumières ou importées, les modalités de choix collectif et de délivrance des services à la population, les valeurs qui s'attachent au bien commun, l'esprit de service public ou son absence, les formes d'exercice du pouvoir et les conditions de sa légitimité, les rapports entre l'Etat et la population, le contrôle des citoyens sur l'action publique, les modalités d'accès aux responsabilités publiques, le mode de perception de l'impôt et de sa redistribution, le partage des rentes tirées tant des ressources naturelles que de l'aide internationale, etc... **La gouvernance est un fait social total.**

### 2. Qu'entend on par refondation de la gouvernance ?

C'est l'ensemble de la gouvernance qui doit aujourd'hui être refondée. Cela implique des **transformations profondes** qu'il faut assumer avec rigueur et continuité.

Du fait de l'enracinement des pratiques de gouvernance dans les institutions et la culture d'une société, du fait aussi que la gouvernance est portée par des corps sociaux qui se sentent menacés par une remise en cause, l'évolution réelle de la gouvernance est un processus lent. Il implique comme toute grande stratégie de changement de trouver des alliés. L'expérience prouve par exemple que si un changement est seulement impulsé de l'extérieur, sans faire appel au « désir de sens » des acteurs eux mêmes, ceux ci opposeront à la réforme leur force d'inertie, et elle est toujours considérable.

Du fait de sa durée, une stratégie de réforme peut rarement se cantonner dans la durée d'une mandature. D'où la tentation du pouvoir politique, pour faire coïncider le rythme de la réforme avec sa propre durée de vie, de s'en tenir à des **réformes superficielles**, par exemple imposées par la loi ou réduite à des changements institutionnels dont on s'aperçoit ensuite qu'ils n'ont pas les effets attendus. Deux exemples. On a tenu à affirmer au Mali l'indépendance de la justice, au nom de la séparation des pouvoirs. Mais cette indépendance, dans un mode de gouvernance miné par la corruption et guidé par le partage de la rente, devient un

principe...d'impunité des juges corrompus. Si cette corruption n'est pas étalée au grand jour, réprouvée par l'ensemble des citoyens, elle devient générale. Second exemple, beaucoup pensent aujourd'hui que la gouvernance malienne souffre d'une concentration des pouvoirs aux mains des Présidents, sur le modèle de la cinquième république française. Suffirait-il d'une nouvelle Constitution, répartissant mieux pouvoirs et contre pouvoirs pour que cela aille mieux ? C'est loin d'être sûr. Chacun explique que les députés se font élire pour avoir une part de gâteau, pas pour œuvrer pour le bien du pays. Leur donner plus de pouvoir serait-il un remède miracle ?

La gouvernance et sa transformation s'intéressent aux **pratiques réelles** et à leurs **effets**, pas seulement aux aspects formels, institutionnels. Or c'est au niveau des citoyens qu'au bout du compte les effets se font sentir et il n'y a pas de réforme possible qui ne parte du jugement porté par les citoyens. Ainsi le rapport du Comité économique et social malien met en évidence l'absence de coordination réelle entre les différents niveaux de gouvernance et entre les administrations sectorisées. Ce n'est pas par des discours ou par la création de superstructures de coordination que l'on y remédiera. C'est en développant progressivement les apprentissages, en introduisant un autre référentiel, en accordant une plus large place à la réalité de cette coordination dans la carrière des fonctionnaires.

Depuis vingt ans, la mode est à **l'évaluation des politiques publiques**, qu'il s'agisse de développer des organes d'évaluation indépendants ou de promouvoir l'évaluation par les pairs. Le souci d'évaluation n'est pas contestable dans son principe mais sa mise en œuvre est rarement à la hauteur des espérances, pour quatre raisons : d'abord parce que l'évaluation, si elle n'associe pas les acteurs eux mêmes, ne fait qu'attiser les résistances au changement ; en second lieu parce qu'elle associe rarement les citoyens eux mêmes ; ensuite parce qu'elle s'en tient souvent à des aspects formels et institutionnels ; enfin parce qu'elle débouche sur des recommandations mais pas sur de véritables stratégies de changement.

### **3. S'appuyer sur les principes généraux de gouvernance pour inventer une gouvernance adaptée à chaque contexte**

Sur quelle base intellectuelle peut-on s'appuyer pour faire évoluer la gouvernance ? Contrairement à ce qu'ont prétendu pendant un temps les institutions internationales, notamment la Banque Mondiale, en utilisant leur force financière pour promouvoir des principes normatifs de « bonne gouvernance », **il n'y a pas de recette universelle** et chaque société doit inventer une gouvernance qui lui convienne, en fonction de sa propre culture et des défis auxquels elle est confrontée. Est-ce à dire pour autant qu'il n'y a dans ce domaine aucune science certaine, sur laquelle s'appuyer et que l'exemple des autres ne nous apporterait rien ? Au contraire ! Mais à condition de comprendre qu'un modèle copié de l'étranger -comme ce fut le cas de l'Etat, des constitutions ou de la décentralisation importés souvent en Afrique de l'ancienne puissance coloniale- ne sera jamais considéré comme légitime. Par contre, la recherche comparative internationale montre qu'en tous temps et en tous lieux la gouvernance doit satisfaire à **des principes généraux étonnamment constants**. C'est d'ailleurs ainsi que l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) a progressivement élaboré les contours d'un Projet africain de gouvernance, par un patient aller et retour entre ce qui émerge de la société africaine elle même et ce qui se dégage de l'expérience internationale. On dispose donc, pour aborder la refondation de la gouvernance africaine, d'une base intellectuelle solide.

### **4. Des propositions de réforme à des stratégies de changement**

Faut-il pour refonder la gouvernance malienne aller du général au particulier ou du particulier au général ? Commencer par identifier les faiblesses de la gouvernance actuelle, définir d'autres principes et les appliquer ensuite à toutes les politiques publiques ou partir d'abord de politiques particulières et remonter progressivement aux questions générales ? Si l'on veut associer réellement la population à cet effort de refondation, ce qui est la seule garantie de sa continuité, il vaut mieux partir de politiques particulières, comme l'éducation, la santé, la justice, les services de base, la sécurité, élaborer des propositions de réforme propres à chacune d'elles et découvrir chemin faisant les défis communs, comme la corruption, la coupure

entre la population et les services publics, la nécessité du pluralisme juridique. Cette approche du particulier au général implique par contre que l'on utilise une grille de lecture commune -les principes généraux de gouvernance- pour orienter les propositions et une autre grille de lecture commune -les principes fondamentaux d'une stratégie de changement- pour définir le processus de transformation. L'usage de ces grilles communes assurera progressivement la cohérence de l'ensemble. On peut aussi penser que la conduite publique de ces processus stimulera les désirs de changement dans d'autres domaines que ceux qui feront l'objet des priorités dans les démarches collectives.

## **B. La stratégie de refondation de la gouvernance au Mali : un processus en six étapes partant des acquis du Forum multi-acteurs**

### **1. Partir des acquis du Forum Multi-acteurs ( FMA)**

On dispose pour refonder la gouvernance au Mali d'un bon point de départ : depuis 2008 s'est créé au Mali un Forum Multi Acteurs (FMA) sur la gouvernance, animé par l'ARGA (Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique). Il a déjà tenu onze séances et s'est révélé un espace irremplaçable de débat, où chacun parle en son nom personnel et où la langue de bois est laissée au vestiaire en même temps que les armes. La crise en a renforcé l'audience et la crédibilité.

C'est en effet la première et nécessaire étape. **Au fil de ses onze séances, le Forum a développé son style et ses méthodes.** Il ne s'agit pas de distribuer des bons et des mauvais points, auxquels cas chacun se recroqueville et se défend, mais d'entretenir l'**esprit de liberté et de franchise** qui caractérise le Forum. Cet esprit existe parce que le Forum n'est pas une instance étatique et qu'il s'est doté, grâce à cette indépendance, de **méthodes rigoureuses d'animation**, assurant la prise en compte de tous les points de vue. L'ARGA a également doté le Forum de méthodes rodées, pour procéder à des synthèses transparentes des réflexions des uns et des autres et pour passer des constats aux recommandations.

Ce qui permettra de garantir la cohérence d'ensemble du processus et de pouvoir procéder à des analyses croisées, ce sera le partage d'outils communs de travail, dans l'approche de l'animation, la collecte des propositions et leurs modes d'exploitations. Le FMA a pu, durant ces quatre dernières années, expérimenter et stabiliser un certain nombre d'approches méthodologiques et d'outils d'intelligence collective, qui pourront constituer l'outillage principal sur lequel les différents niveaux d'animation de l'initiative pourront s'appuyer. L'opportunité d'intégrer d'autres approches et outils d'intelligence collective restera ouverte et les propositions pertinentes seront étudiées par la coordination technique de l'initiative.

En vue d'un partage efficient de ces approches méthodologiques et de ces outils, un atelier de formation sera organisé par le FMA, pour le compte des divers animateurs qui vont être positionnés au niveau de chaque Cercle.

Malgré la crédibilité acquise par l'actuel FMA et ses acquis méthodologiques il souffre, au stade actuel, de plusieurs faiblesses : il est cantonné à Bamako, ce qui privilégie la parole de certains acteurs présents sur place et ne permet pas de descendre jusqu'aux pratiques réelles et aux jugements que portent les simples citoyens ; les recommandations ne s'inspirent pas de façon systématique des différents principes de gouvernance ; enfin elles ont un statut ambigu, disent ce qu'il faudrait faire mais ne sont pas de véritables stratégies de changement portées à la connaissance du public et de ce fait devenant une référence que les pouvoirs publics seraient tenus de prendre en considération. Ce sont maintenant ces faiblesses qu'il faut surmonter pour contribuer à la refondation du pays.

---

1 La onzième séance du FMA s'est tenue les 15 et 16 Mai 2013 au CICB et a regroupé des notabilités de toutes les composantes de la société des régions au Nord du Mali : Arabe, Touareg, Sorhaï, Bellahs pour réfléchir sur les approches de réconciliation pour une paix durable au Mali.

## 2. Pour chaque politique analysée, constituer des Cellules d'expertise thématique (CET)

L'un des défis des processus de construction collective de propositions est la traduction de celles-ci en mesures concrètes de réformes politiques et institutionnelles. C'est d'ailleurs l'une des grandes leçons tirées de l'expérience avec le FMA : la difficulté à passer du stade des propositions, au stade des réformes.

Pour faciliter cette transition du passage des propositions vers les réformes, l'initiative décide de faire jouer des cellules d'expertises thématiques (CET). Ce sont de petits groupes d'experts nationaux, pour la plupart, pouvant s'adjoindre d'autres expertises étrangères, qui décident de s'investir pour aider à traduire les différentes propositions qui sortiraient des Forums régionaux et du Forum national, en projets de réformes institutionnelles et politiques pouvant être soumis au Commissariat au Développement Institutionnel (CDI).

Chaque CET sera composé de quatre membres, comme suit :

Profils	Cadre de compétences	Nbre	Mandat
<b>Expert associé ou conseiller technique dans un département ministériel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- disponibilité et engagement</li> <li>- libre adhésion (volontaire)</li> <li>- compétence avérée sur la thématique</li> <li>- capacité de portage avéré</li> <li>- capacité d'influence des pratiques</li> </ul>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuer aux réflexions au sein du CET</li> <li>- élaborer les propositions techniques</li> <li>- produire des documents techniques</li> <li>- portage et diffusion des propositions de changement au sein des ministères ; réseaux d'OSC, à l'université et autres</li> <li>- influencer la prise en compte des propositions dans le cadre de la formulation des politiques publiques</li> </ul>
<b>Acteur d'une OSC travaillant sur la thématique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- disponibilité et engagement</li> <li>- libre adhésion (volontaire)</li> <li>- capacité de portage et de diffusion des propositions de changement au sein des réseaux d'OSC AU Mali</li> <li>- avoir une crédibilité et une légitimité auprès des réseaux d'OSC</li> </ul>	1	
<b>Universitaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- disponibilité et engagement</li> <li>- libre adhésion (volontaire)</li> <li>- références sur la thématique (publications, contributions, etc.)</li> <li>- avoir un bon ancrage dans le système universitaire malien</li> </ul>	1	

L'animation des 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 publiques 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. Les CET rempliraient leurs fonctions, 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.

Le Secrétariat Technique du FMA tiendra des rencontres régulières de coordination avec les facilitateurs des CET.

### **3. Enraciner les réflexions au plus près des citoyens : la création de FMA régionaux dans les huit autres régions du Mali**

A l'échelle régionale, on se trouve plus près des citoyens, plus près des pratiques concrètes. Or, c'est dans la pratique que l'on peut juger de la pertinence et de la légitimité d'une gouvernance, sur le terrain et non dans les textes et les déclarations d'intention.

Une expérience de FMA régional a déjà eu lieu avec succès à Mopti. Elle doit être systématisée et étendue aux différentes régions du Mali. Pour cela l'équipe d'ARGA Mali formera une équipe d'animation dans chaque région, de façon à bénéficier de l'expérience acquise depuis 2008, en s'appuyant sur des organisations de la société civile ou des institutions de formation déjà présentes dans la région, de façon à rendre la démarche de plus en plus collective. L'ensemble des processus d'animation des Forums régionaux sera adossé à une série de collecte de paroles (élaborations de fiches d'expériences), de regards croisés afin de tenir compte des valeurs et des aspirations légitimes exprimées par les populations. Un dispositif technique d'accompagnement sera conçu au niveau de l'ARGA pour répondre à ce besoin.

On peut espérer qu'en voyant la richesse des échanges et la fécondité des stratégies de changement qui en découlent, d'autres organisations, par exemple des collectivités territoriales seront intéressées à s'en inspirer, créant progressivement **une culture de l'évaluation collective, du contrôle citoyen et de l'adaptation permanente des structures et des pratiques**. Le bien le plus précieux d'une communauté humaine est son **capital immatériel** : l'apprentissage, formé au fil des années, de la manière de résoudre ensemble les problèmes. Ce capital matériel, si riche dans les sociétés traditionnelles, a fini par se perdre, la société étant en permanence jugée de l'extérieur et en contrepartie attendant de l'extérieur une solution à ses problèmes.

Ces FMA régionaux seront organisés en trois étapes :

- Etape 1 :** Identifier un médiateur régional qui travaillera avec les organisations au niveau commune et cercle. Il aura en charge la collecte de propositions à l'échelle locale, au niveau de chaque commune et cercle, et la systématisation des données collectées en vue de contribuer à l'organisation du Forum Multi-Acteurs régional.
- Etape 2 :** La tenue des FMA régionaux avec la participation des délégués communaux et cercles et des experts associés.
- Etape 3 :** Un atelier technique de systématisation des données collectées et des résultats des FMA. Ce travail sera coordonné par la CET en charge de la région.

### **4. La tenue des FMA nationaux : croiser les propositions de réforme qui émergent des FMA régionaux avec les principes directeurs de la gouvernance africaine**

**Etape 1 : La synthèse des propositions issues des FMA régionaux.** Le débat entre acteurs doit dans un premier temps être libre, pour faire jaillir les réflexions et pour identifier les problèmes sans cadre pré-établi, pour faire émerger des propositions de réforme dans les termes mêmes où les acteurs les formulent. Ces propositions doivent être synthétisées pour le FMA national. Cette synthèse est faite par ARGA Mali en lien avec un échantillon représentatif des communautés, des classes d'âge et des catégories socioprofessionnelles de tous les cercles du Mali, qui sera convié à cette rencontre.

**Etape 2 : compléter les propositions régionales de celles de la cellule d'expertise thématique.** Il pourra s'agir notamment d'études destinées à approfondir certaines questions particulières qui seraient revenues de manière récurrentes lors des sessions locales.

**Etape 3 : approfondir les propositions de changement à l'aune des principes directeurs de la gouvernance africaine.** C'est l'aller et retour entre ce qui émerge de la base et ce qui découle de l'expérience internationale et africaine. Ces principes directeurs sont regroupés en cinq chapitres : s'assurer des conditions

de légitimité de la gouvernance ; concevoir les modalités d'une authentique démocratie et d'une citoyenneté équilibrant droits et devoirs ; créer des mécanismes de régulation adaptés aux différentes catégories de problème à résoudre ; co-construire le bien public avec différentes catégories d'acteurs ; articuler les différents niveaux de gouvernance. Derrière leur apparente évidence, ces différents principes sont très exigeants et orientent la conception et la pratique de la gouvernance.

Cette synergie entre propositions issues du terrain et propositions avancées par les cellules d'expertise technique et élaboration de propositions à la lumière de l'expérience internationale créera au Mali une véritable **culture de la gouvernance**, qui elle aussi participera au développement du capital immatériel de la communauté. Progressivement, les travaux du FMA constitueront des études de cas élaborés par les Maliens eux-mêmes et portant sur leur réalité. A leur tour ces études de cas pourront être utilisés dans les établissements d'enseignement supérieur et par les centres de formation ou de perfectionnement de fonctionnaires nationaux ou locaux, ce qui rompra avec des formations venues de l'extérieur, à visées normative et éloignant la fonction publique et de la culture du pays et de la population. Ces références communes construites progressivement seront à terme un levier de changement aussi puissant, sinon plus, que les réformes elles mêmes, selon l'adage « la vérité ne triomphe jamais, ce sont ses détracteurs qui meurent ».

Pour chaque politique particulière, il est indispensable de disposer non seulement d'une grille commune des principes de gouvernance mais aussi d'une connaissance technique du sujet traité et d'une vision aussi large que possible des expériences les plus intéressantes existant dans le monde sur le même sujet. On peut en effet observer, pour le Japon du 19ème siècle comme pour la Chine aujourd'hui, que ces pays, quand ils sont confrontés à un défi, n'ont pas hésité à aller enquêter dans le monde entier, avant de tirer parti, en fonction de leur contexte spécifique, des succès et des réussites des autres. Or, dans le cas du Mali c'est rarement les Maliens eux mêmes qui disposent de ce vaste éventail d'expériences mais plutôt les PTF qui arrivent avec leurs préconisations. Dans cette étape de refondation de la gouvernance malienne, il serait souhaitable que les responsables du pays conquièrent cette liberté de pensée, en demandant au Centre ressources de l'ARGA, pour certaines politiques, de réunir le meilleur de l'expérience internationale. En outre, cette possibilité de mobiliser au service de l'ARGA cette expertise internationale renforcera la crédibilité des propositions avancées. Ainsi les propositions thématiques de réforme seront nourries d'une part par des CET (cellules d'expertise thématiques) maliens et d'autre part par cet apport international.

## **5. L'énoncé d'une stratégie de changement prenant en compte la force des résistances**

Dans les années quatre vingt dix, il y eut dans le monde entier une vague néo-libérale visant à réduire considérablement la taille des services public. Cette vague a été alimentée par deux courants ; celui qui soulignait que les services publics étaient sur-dimensionnés par rapport aux moyens du pays ; celui qui soulignait plutôt que beaucoup de services étaient peu efficaces et ne parvenaient pas à offrir à la population les services qu'elle était en droit d'attendre et que de surcroît il était difficile, voire impossible, de réformer l'Etat et que dans ces conditions le mieux à faire était de l'amoindrir. Cette idée d'un service public impossible à réformer est particulièrement dangereuse. Elle conduit en contrepartie à affirmer la plus grande efficacité des mécanismes de marché. En vingt ans, ces thèses ont perdu beaucoup de leur séduction et leurs plus ardents défenseurs ne nient plus maintenant l'importance de services de qualité et d'un Etat fort et compétent aussi bien pour assurer la cohésion et la justice sociales et pour conduire le développement. Il n'empêche qu'**il reste indispensable, dans le cas de la crise malienne, de faire la démonstration que l'Etat et les services publics sont réellement réformables.**

L'expérience montre, qu'outre la capacité à tenir le cap sur la longue durée, une stratégie de changement doit réunir un ensemble de conditions. La grille des stratégies ci-jointe en donne la liste. On distingue pas moins de douze conditions réunies en trois groupes de quatre : l'implication de **quatre types d'acteurs** (innovateurs, théoriciens, généralisateurs, régulateurs) ; la conduite du changement à **quatre échelles** différentes (du local au mondial) ; le respect de **quatre étapes** (conscience de la nécessité de changer, vision partagée d'où on veut aller, recherche d'alliés du changements, définition des premiers pas concrets qui donnent confiance dans la possibilité d'aboutir). Ce guide peut paraître lourd au premier abord mais si on décrivait les différents

mouvements constitutifs de l'art de la marche on découvrirait que c'est très complexe et on en conclurait que personne n'arrivera jamais à marcher. C'est parce que le réflexe est pris que cela nous paraît facile. Parions qu'il en ira de même de l'art de la conduite du changement : au bout d'un certain temps tout cela semblera si évident qu'il sera inutile de se référer à une grille abstraite : **le Mali aura créé une culture du perfectionnement et de l'adaptation permanente de sa gouvernance.**

## **6. Le suivi de la mise en œuvre des stratégies de changement**

A ce stade, aucune garantie n'existe que la stratégie de changement ainsi définie sera suivie d'effet et que les dirigeants politiques du pays auront la volonté de la mettre en œuvre. Aucune garantie formelle de ce type n'existera jamais. Rendre comminatoires les propositions issues de ce FMA renforcé reviendrait à le dénaturer en lui donnant des fondements constitutionnels qui en ferait un service d'Etat, lui faisant perdre sa liberté. Les gouvernements maliens ont souvent compté un ministre chargé de la réforme administrative qui n'a pas disposé des moyens de diagnostic et de proposition que constitue d'ores et déjà le FMA. Par contre l'intérêt manifesté par les plus hautes autorités de l'Etat à l'égard du FMA et de ses propositions est une condition de la crédibilité de son action. C'est cet équilibre qu'il faut préserver tout en sachant, comme on l'a souligné, que les réformes profondes s'étalent sur plusieurs mandats. La décentralisation au Mali en est un bon exemple. Elle a été mûrement préparée et c'est ce qui fait qu'elle a suscité un élan dans tout le pays. Mais, dans la décennie qui a suivi, les transferts de compétences et de moyens humains et financiers n'ont pas suivi et l'élan est retombé.

On peut prévoir un mécanisme intermédiaire, à discuter avec le prochain gouvernement, selon lequel il serait tenu de « prendre en considération » les propositions du FMA et d'indiquer les suites qu'il entend leur donner. Néanmoins, la plus sûre garantie est celle de l'opinion publique et des citoyens. On constate d'ores et déjà, après quelques années de fonctionnement que le FMA s'est installé dans le paysage malien, au moins au niveau des intellectuels et des responsables administratifs. Il faudra aller beaucoup plus loin et c'est ce que permettra l'organisation des FMA régionaux. Ils devront être prolongés de publications, les Cahiers de propositions actuels enrichis par les deux grilles des principes de gouvernance et des stratégies de changement, en langues nationales et en s'appuyant sur d'autres moyens de communication.

Dans un souci de transparence et d'exigence de redevabilité auprès de tous les acteurs qui s'étaient engagés dans la conduite du processus, l'initiative sollicitera de la part du Commissaire au développement institutionnel (CDI) la composition d'une Cellule Mixte de Suivi-Evaluation<sup>2</sup> dès la mise en œuvre des propositions. La Cellule Mixte aura pour mission, aussi, de rendre compte le plus largement possible, auprès du public des forums régionaux et du forum national, de l'évolution de la mise en place de ces réformes, des difficultés éventuelles, des propositions pour les surmonter. Les membres de la cellule sont désignés d'accord parties, entre la Coordination de l'Initiative et les autorités de tutelle du CDI.

---

2 Cette cellule de suivi doit également mettre en place un dispositif d'évaluation non seulement de l'utilisation des propositions de changement, mais aussi d'évaluer du processus de mise en œuvre des FMA régionaux et nationaux.

## **Annexe 1 : une première liste indicative des politiques sur lesquelles le FMA travaillera en priorité**

Il appartiendra au président issu des élections et en dialogue avec les différentes forces sociales maliennes de décider des priorités de travail de ce processus de refondation de la gouvernance malienne. La liste ci-dessous est seulement indicative et s'appuie en particulier sur les dix séances du FMA tenues au cours des dernières années.

### ***Thématique 1 : La gouvernance des territoires et la gestion des diversités***

La crise malienne a bouleversé les dispositifs institutionnels locaux de délivrance des services de base aux populations. Les zones occupées comme celle non occupées sont toutes confrontées à ces difficultés du fait de la désorganisation régulière de l'administration centrale. En effet, deux séances du FMA animés sur ces questions ont montré la fragilité des systèmes de délivrance des services publics aux populations, notamment dans les collectivités locales. Il s'agit des séances :

- Séance 1 : « Accès aux services publics de base » ;
- Séance 2 : « Accès à la justice et droit des citoyens sur le foncier ».

L'ambition sera de construire des modes de régulation qui soient inclusifs et permettent une pleine expression des individus et des communautés, dans le cadre d'un Etat unifié, mais qui reconnaisse ses différentes composantes communautaires et territoriales. Cette thématique générale abordera de façon spécifique :

7. la question du renouveau de la décentralisation ;
8. la question de la promotion de l'intercommunalité ;
9. la valorisation des potentialités territoriales à travers la gestion des diversités socio-culturelles et la prise en compte des spécificités.

### ***Thématique 2 : La gouvernance économique et environnemental***

Sous ce cadre, le FMA a déjà animé plusieurs séances dont les :

- Séance 4 : « La gouvernance de l'aide publique au Mali » ;
- Séance 7 : « La gouvernance de la fiscalité au Mali : enjeux et stratégies de mobilisation des recettes internes ».

Il sera donc question d'approfondir pour déboucher sur :

- une approche territoriale des politiques économiques et sociales fondée sur l'équité et la justice sociale ;
- la valorisation optimale des ressources nationales ;
- de promouvoir le développement économique des territoires et de renforcer le sentiment d'appartenance à une même nation à travers le juste équilibre du développement local ;
- d'accroître les ressources propres en réformant la fiscalité locale et en améliorant la gestion déléguée des services publics marchands ;
- de promouvoir le partenariat public-privé.

### ***Thématique 3 : La Gouvernance sociale, l'éducation aux valeurs et à la citoyenneté***

Ici également le FMA a animé deux séances :

10. la Séance 5 : « L'éducation et citoyenneté comme moyen de consolidation de la démocratie » ;
11. la Séance 6 : « Les organisations de la société civile dans le renforcement de la gouvernance démocratique ».

A cet effet, les séances à venir doivent permettre d'aboutir à des propositions novatrices de changement en vue de :

12. garantir la laïcité et la neutralité de l'Etat dans les affaires confessionnelles ;
13. de renforcer la citoyenneté nationale et la conscience du respect de l'intérêt général;
14. de permettre la prise en compte des valeurs et des lieux de légitimité dans la construction d'un nouvel mode de gouvernance.
15. la valorisation du rôle des autorités traditionnelles dans les instances de décision.

### ***Thématique 4 : La gouvernance politique et la fait représentatif***

Trois séances du FMA peuvent servir de points de départ les :

16. Séance 3 : « le processus électoral au Mali : sens et légitimité » ;
17. Séance 9 : « l'Etat au Mali : crédibilité, capacité et efficacité » ;
18. Séance 10 : « Réussir les élections de 2013 : enjeux et stratégies ».

En partant de ces acquis, il s'agira de renforcer la « viabilité et le seuil de représentativité » démocratique au Mali. Il faudra également veiller à refonder la confiance entre la population et les acteurs politiques, afin de garantir la légitimité des institutions. La fonctionnalité et la crédibilité des dispositifs institutionnels d'organisation des élections pourront être abordées ; de même que la nécessaire refondation du statut des partis politiques.

### ***Thématique 5 : La gouvernance démocratique de l'armée***

La Séance 7 du FMA portant sur le thème : « La gouvernance de la sécurité au Mali », a révélé les immenses défis que soulève la question de la sécurité nationale. A partir de l'expérience tirée de la crise malienne, il conviendrait de mettre en place un processus de refondation de la l'armée, le but étant de construire une armée républicaine et de lui permettre d'assumer pleinement son rôle de défense du territoire. La question sécuritaire prenant une dimension transversale, il sera élargi à la problématique de développement et aussi de démocratisation afin de permettre à la société civile d'apporter un apport considérable dans le sens d'une vision partagée.

### ***Thématique 6 : Renforcer le processus de réconciliation nationale***

Le FMA appuie le Gouvernement Malien depuis le début de l'année à travers le déroulement d'une « stratégie durable de sortie de crise ». Dans ce sens, elle a animé un Forum régional à Mopti et un Forum national à Bamako sur le thème : « Pour une paix durable au Mali : quelle approches de réconciliation nationale 2 ». Si le Forum régional a mobilisé les acteurs régionaux et aussi la Commission Dialogue et Réconciliation (CDR), le Forum national a en plus des membres permanents, mobilisés des acteurs du secteur public, privé, de la société civile, des universitaires (professeurs, historiens, etc.) et également des notabilités de toutes les communautés des 3 régions du nord (Arabe, Touaregs, Sonrhäï, Bellahs). Il en ressort la nécessité de mieux structurer et de mieux ancrer le processus de réconciliation, étant donné que la gestion de l'après crise sera tout aussi cruciale.

Dans le cadre de cette thématique plusieurs défis doivent être abordés dont « Comment établir la vérité ? Quels sont les mécanismes juridiques à mettre en place ? Comment réparer les blessures, reconstituer les

fractures ?, Quelles sont les garanties de non récurrence ? ». C'est un immense chantier, le Mali s'informerait, certes, des expériences similaires ayant été conduites dans d'autres pays, mais la nation devra davantage puiser dans son socle culturel et historique propre pour inventer les instruments les mieux adaptés à la facilitation des retrouvailles entre ses différentes composantes ethniques et territoriales.

Pour rendre effectif la réconciliation, il faudra privilégier les instruments traditionnels de médiation sociale. Dans un premier temps, il s'agira de redécouvrir et de caractériser ces divers instruments de médiation propres aux différentes composantes communautaires et territoriales, en vue de construire des approches qui associent des démarches de proximité à des interventions aux plans national et régional. L'étude du FMA sur la cartographie des pouvoirs et des légitimités sera d'un atout considérable pour amorcer un tel travail.

## **Annexe 2 : Grille de lecture de la gouvernance légitime au Mali**

La gouvernance est l'art de gérer la société. C'est à la fois des institutions, un système juridique, une manière d'exercer le pouvoir, des politiques publiques, une culture de la citoyenneté, une conception du bien commun. Réformer la gouvernance ne se réduit pas à des changements institutionnels, à la mise en œuvre de solutions normatives ou à l'affirmation d'un leadership politique. C'est toujours un processus lent et collectif. Il peut s'inspirer d'une part de principes généraux de gouvernance, dont l'expérience internationale a montré l'universalité et la portée, d'autre part d'un guide méthodologique pour la conduite du changement. La présente note est consacrée aux cinq principes généraux de gouvernance.

### ***La légitimité de la gouvernance***

Une gouvernance est légitime si la population estime qu'elle est bien organisée et que le bien commun est conçu, administré et protégé au bénéfice de tous. Il faut pour cela réunir un ensemble de conditions.

Les responsables politiques et administratifs doivent exercer leur autorité de manière compétente, désintéressée.

Les règles doivent être claires, respectées et comprises de tous,. Pour cela la population doit être associée à leur élaboration. Elles s'adaptent aux problèmes concrets à résoudre. Elles s'inspirent à la fois, et selon les problèmes, des droits coutumiers qui ont fait leur preuve au fil des siècles pour assurer la cohésion sociale, gérer les conflits et préserver le bien commun, et des droits hérités de l'occident et de la colonisation.

Les modalités de choix des dirigeants doivent conduire à confier les responsabilités publiques à des personnes de haute réputation morale et intellectuelle, dont les vertus personnelles et civiques soient conformes à ce que la population attend de ses dirigeants.

Les dirigeants doivent assumer la pleine responsabilité des conséquences directes et indirectes de leur action, en rendre compte à la population de façon continue et être prêts à ce que cette responsabilité aille jusqu'à sa traduction juridique, civile, voire pénale.

Les dirigeants doivent s'entourer de personnes compétentes et dévouées au bien commun, sans céder à la tentation du clientélisme et du népotisme .

Les dirigeants doivent être attentifs à ce que les règles adoptées au nom du bien commun limitent le moins possible la liberté d'initiative des personnes, familles et entreprises et soient en toutes circonstances pleinement justifiées par la préservation de ce bien commun.

### ***La démocratie et la citoyenneté***

La démocratie vraie, ce n'est pas participer de loin en loin à la désignation de dirigeants nationaux ou locaux qui ne rendent compte aux citoyens qu'en fin de mandat de l'usage qu'ils ont fait de la délégation qui leur a été donnée de gérer le bien commun au nom et pour le peuple. La démocratie vraie est celle qui permet au plus grand nombre de participer à la gestion des affaires de la cité, d'être en mesure de comprendre les enjeux et de se prononcer en connaissance de cause. C'est le fruit d'un apprentissage continu. La complexité de nos sociétés implique des méthodes adaptées pour que les citoyens puissent se saisir des enjeux de la société.

La citoyenneté vraie est la faculté et le devoir de tous les citoyens majeurs de participer aux décisions qui engagent leur avenir. Elle implique un équilibre des droits et des responsabilités de chacun et l'apprentissage du partage des responsabilités. Cette citoyenneté doit s'apprendre jeune, faire l'objet d'apprentissages à la mesure des enfants avant de s'appliquer plus largement au fur et à mesure que l'on devient adulte.

La citoyenneté ne peut pas être confondue avec le militantisme politique. La politique n'est qu'un des moyens, et parfois pas le plus important, de contribuer à l'épanouissement de la société sous toutes ses formes. La capacité à s'unir avec les autres pour développer ou protéger le bien commun, à travers de multiples formes d'association civique et culturelle, le désir d'être utile aux autres ou solidaire avec les plus faibles est une caractéristique de la citoyenneté.

Cette citoyenneté active, associant la curiosité pour les choses du monde, avec une volonté d'engagement au service du bien commun, ne s'apprend pas par des leçons de morale. C'est l'exemple des parents, des éducateurs, plus tard des responsables économiques sociaux et politiques qui enseignent progressivement la citoyenneté. C'est la responsabilité de tous les adultes, en particulier de ceux qui exercent une autorité, de montrer l'accord entre leurs paroles et leurs actes.

La citoyenneté implique aussi le contrôle des citoyens sur l'action publique. Le pouvoir est une éternelle tentation et c'est ce contrôle citoyen, qui implique des règles de transparence des actes et dépenses publiques, qui est le meilleur garant de la rigueur de gestion des responsables.

### ***Des modalités d'action adaptées aux problèmes à résoudre***

Personne ne songe à enfoncer une vis avec un marteau ou un clou avec un tourne vis. De même, la gouvernance suppose de choisir judicieusement les manières d'agir en fonction de la nature du bien commun à gérer.

Une gouvernance associant et bénéficiant à tous n'est pas une gouvernance où un clan majoritaire s'empare de la totalité du pouvoir et l'exerce à son propre profit. Il faut au contraire chercher avec patience et par le dialogue le meilleur moyen de concilier les intérêts des uns et des autres.

Une communauté, qu'elle soit nationale ou villageoise, est caractérisée par un profond sentiment de solidarité et de responsabilité réciproque des uns vis à vis des autres. Cette conscience de faire partie d'une communauté n'est jamais acquise une fois pour toute. Elle doit être régulièrement réinventée, sinon ce n'est plus qu'une coquille vide.

La création d'institutions, de règles, d'impôts n'est qu'une petite partie de la gouvernance. Face à chaque question commune à la société, il faut un travail collectif pour découvrir la nature du problème posé, concevoir des modes de gouvernance qui lui sont adaptés, confronter patiemment les idées, les objectifs et les manières de faire, tirer tout le parti possible des échecs et réussites des autres peuples, qui sont autant des sources possibles d'inspiration.

Seule une démarche d'évaluation régulière, collective, de l'action menée permet de s'améliorer progressivement ou de s'adapter au changement des circonstances qui appelle un changement des politiques.

C'est ainsi, par l'expérience constante de la recherche de solutions satisfaisantes pour tous, par la rapidité d'adaptation aux changements de contexte, par la diversité des modes d'action publique et par la capacité à tirer parti de l'expérience des autres, proches ou lointains, que la gouvernance et la société progressent.

### ***Concevoir la co-construction du bien public***

Un proverbe malien dit qu'on ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt. Le bien public n'est pas le monopole de l'action publique, c'est le résultat de l'action de tous les types d'acteurs. Chacun d'eux doit pouvoir s'organiser, avoir accès à l'information, échanger les expériences pour être en mesure de prendre toute sa place dans les politiques publiques.

Les citoyens ne doivent pas être considérés comme de simples clients du service public, ou comme des administrés qui n'ont pas leur mot à dire dans la conception et la gestion des services publics. Chacun, à la place où il est, a sa propre expertise. Cette expertise mérite d'être développée mais aussi d'être valorisée,

respectée et prise en compte.

### ***Appliquer à toutes les politiques le principe de subsidiarité active***

Aucun problème de la société ne peut être traité à un seul niveau. Une gouvernance efficace suppose une bonne capacité des différents niveaux à coopérer. C'est ce que l'on appelle la «gouvernance à multi-niveaux ».

L'art de la gouvernance est de concilier unité et diversité. Il est indispensable d'assurer le maximum d'autonomie aux réponses locales qu'invente la société, pour répondre à ses défis spécifiques. Mais il faut aussi assurer la cohérence et la cohésion d'ensemble. Le meilleur moyen d'y arriver est de fixer à chaque niveau des principes directeurs pour l'action, nés de l'expérience, en laissant la libre appréciation de la meilleure manière de respecter les principes directeurs. C'est le principe de subsidiarité active.

Le niveau local, celui où les dirigeants et l'administration agissent sous le regard et le contrôle de leurs concitoyens, celui où les décisions s'appuient sur des réalités concrètes, celui où s'apprend la démocratie et la citoyenneté, est le niveau essentiel de la gouvernance.

## Annexe 3 : Grille des stratégies de changement

Une stratégie de changement dans le domaine de la gouvernance suppose de réunir un grand nombre de conditions. C'est sa difficulté. La grille ci-dessous, tirée de l'expérience internationale peut servir de source d'inspiration, de stimulant à la réflexion, de « pense bête » mais elle doit être adaptée à chaque cas particulier. Elle est constituée de trois « losanges », pour indiquer que ces conditions sont souvent reliées entre elles

### 1 - Le losange des acteurs

Si l'on souhaite conduire un changement global il faut réunir quatre type d'acteurs qui se complètent mutuellement :

- **Les innovateurs** : il est très rare, lorsqu'un changement est nécessaire que des personnes et des institutions n'aient pas déjà cherché à agir à leur échelle, souvent à petite échelle. Il faut aller à leur écoute et les encourager, quand ce n'est pas déjà fait à se mettre en réseau. Leur expérience est toujours précieuse et montre la voie à suivre ou les échecs à éviter. Ils servent toujours de modèle pour ceux qui pensent que rien n'est possible, que rien ne changera jamais. Les innovations qui peuvent servir de source d'inspiration ne se trouvent pas nécessairement au Mali, elles peuvent être recherchées dans d'autres pays d'Afrique ou dans d'autres continents. L'ARGA, par exemple réunit sur son site ressources de nombreuses fiches de cas d'innovation. Mais plus on s'éloigne du Mali et plus ceux qui veulent que rien ne change auront des arguments pour dire « ce n'est pas pour nous ».
- **Les théoriciens** : on a souvent besoin pour conduire un changement profond de changer le cadre même de pensée, de regarder le monde autrement. Mais quelqu'un qui le fait dans son coin risque de ne pas être pris au sérieux. On lui opposera la manière habituelle d'aborder les choses et on lui fera comprendre qu'il n'est pas sérieux. Le grand économiste Keynes disait : les gens n'ont pas de difficultés à comprendre des idées nouvelles mais ils ne quittent pas pour autant leur manière traditionnelle de penser car ce sont des idées qu'ils ont apprises et qu'ont apprises tous leur collègues. C'est le cas par exemple pour l'Etat ou la démocratie représentative, que beaucoup prennent pour des évidences, sans se rendre compte que c'est un simple héritage de l'histoire. Face aux conservatismes, il faut donc s'adosser à un autre mode de pensée, reconnu, légitimé par des livres, des recherches, des enseignements, des institutions internationales. C'est le rôle que joue par exemple la théorie de la gouvernance, les travaux de l'ARGA, l'affirmation par l'OCDE de l'importance du concept de gouvernance légitime ou encore le Livre blanc du Comité des régions européennes sur la gouvernance à multi-niveaux. La grille de lecture des principes de gouvernance s'appuie sur tous ces travaux et dispose donc d'une légitimité intellectuelle ; elle apporte un nouveau mode de pensée qui a sa cohérence.
- **Les généralisateurs**. Une innovation qui n'est pas connue, qui n'est pas reliée à d'autres reste marginale. Et, souvent, les innovateurs sont intéressés à avancer là où ils sont, ils ne savent pas faire des petits. Ça, c'est le rôle des généralisateurs qui vont faire connaître, qui vont propager. Qui sont les généralisateurs ? Ce sont des abeilles qui butinent et vont porter le pollen sur une autre fleur. Parfois c'est l'Etat lui même qui trouve intéressant d'encourager la généralisation d'une innovation locale. Parfois ce sont des organisations de la société civile, maliennes ou étrangères, qui découvrent ou même font naître une innovation locale et en diffusent les leçons. Parfois ce sont des institutions internationales, comme la Banque Mondiale quand elle a décidé de promouvoir le micro-crédit. Mais c'est aussi les médias, comme les radios locales qui propagent une innovation. L'important c'est que les généralisateurs ne se transforment pas en prescripteurs, ne croient pas qu'une solution qui est bonne dans un contexte sera valable partout. Se méfier de ceux qui arrivent avec une solution unique, privilégier plutôt ceux qui viennent avec une diversité d'expériences venues du monde entier car c'est cela qui permet de choisir, d'ouvrir de nouvelles perspectives.

- **Les régulateurs.** Très souvent, dans le domaine de la gouvernance, les modes de faire se sont codifiés en règles qui à leur tour interdisent d'en changer. Ces règles peuvent être de natures diverses. Par exemple, la subvention aux produits de première nécessité pour les habitants des villes peut détruire la rentabilité des productions locales et on peut toujours proclamer qu'il faut, les développer ça ne marchera pas. Ou la pression fiscale qui s'exerce sur les entreprises formelles peut inciter beaucoup à rester dans le secteur informel. Autre exemple, si le programme scolaire est figé au niveau national, l'enseignant qui voudra mieux enraciner son enseignement dans un contexte local ne le pourra pas ou prendra des risques que peu voudront prendre. Si les « lanceurs d'alerte » ne sont pas protégés, personne n'osera dénoncer des comportements délictueux de fonctionnaires ou de notables locaux de peur de représailles. Certaines règles ne sont pas apparentes, notamment dans la progression de la carrière des fonctionnaires ; c'est ce que l'on appelle les « cursus cachés ». Si on n'y est pas attentif on ne comprendra pas pourquoi certains s'opposent à des innovations qui semblent aller de soi. L'évaluation des procédures de coopération européenne conduite il y a près de quinze ans avait conclu que c'était une coopération « pertinente par effraction ». En d'autres termes, un fonctionnaire qui respectait la procédure à la lettre ne pouvait pas mener une coopération efficace ; certains dans ces conditions trichent pour la bonne cause ; mais beaucoup se retranche derrière les procédures de peur d'être désavoués. On pourrait multiplier les exemples. C'est pourquoi, dans les stratégies de changement il est important d'associer des régulateurs, qu'ils sont convaincus de l'enjeu aideront à faire évoluer les règles

C'est pourquoi le concept de Forum Multi-Acteurs est très riche : mieux ces quatre catégories d'acteurs sont représentées dès le départ et mieux ce sera.

## 2 - Le losange des échelles

Il est très rare de pouvoir provoquer un changement dans la gouvernance en travaillant qu'à un seul niveau. Car nous vivons dans des sociétés où les interdépendances sont nombreuses et dans pratiquement tous les domaines, l'éducation, la santé, le développement rural, l'habitat, la sécurité, la santé, etc.. il faut agir pour engager des changements profonds à différents niveaux à la fois :

- **Le niveau local** (village, commune, arrondissement) : c'est le niveau le plus concret, le plus proche de la population, celui où il est le plus facile, si la loi ne s'oppose pas à l'expérimentation, de tester de nouvelles solutions. De ce fait, si les changements engagés ne descendent pas au niveau local, ils restent souvent lettre morte. Dans certains pays les collectivités locales peuvent édicter des règles. Dans d'autres c'est beaucoup plus limité, par exemple à des arrêtés municipaux.
- **Le niveau régional** : il donne déjà à l'innovation une dimension plus vaste d'autant plus que certains services, comme dans la santé ou l'éducation, ne sont délivrés qu'à ce niveau. C'est un niveau essentiel pour mettre les innovations en réseau.
- **Le niveau national**, même avec une décentralisation poussée, garde un rôle important, en tant que lieu de production de la doctrine et en tant que lieu principal d'énoncé des règles. C'est aussi un niveau essentiel d'organisation de réseaux, comme l'Assemblée des maires du Mali par exemple qui peut jouer un rôle important soit pour disséminer des innovations, soit pour agir auprès du législateur pour modifier les règles.
- **Le niveau international.** Il est représenté au Mali aussi bien par la CEDEAO que par la coopération internationale ou les institutions internationales publiques comme l'UNICEF, le PAM, l'UNESCO, L'Union européenne, ou privées comme Oxfam ou Transparency international. Ces institutions internationales peuvent jouer un grand rôle dans la dissémination d'expériences du monde entier, ou même pour promouvoir des innovations locales. Ce sont aussi des lieux où s'élaborent parfois des modes de pensée nouveaux qui se trouvent légitimés avec leur caution.

Même si chaque stratégie de changement ne nécessite pas toujours tous ces niveaux à la fois, le fait qu'ils soient associés accroît les chances de succès. Le fait que le FMA national se double maintenant de FMA régionaux va décupler l'intérêt de sa démarche, en associant plusieurs niveaux à la fois.

### 3 - Le losange des étapes

Tous ceux qui ont été confrontés à des stratégies de changement savent que c'est le résultat d'un processus bien conduit dans la durée. On peut identifier quatre étapes :

- **La prise de conscience.** Si de nombreux acteurs ne sont pas convaincus de la nécessité de changer, pensent que ça peut très bien continuer comme ça et y trouvent leur compte, le changement est très difficile. Les résistances seront plus fortes que la volonté d'aller de l'avant. Il faut donc, pour le FMA, s'assurer qu'au delà des participants réguliers au Forum, beaucoup de gens pensent qu'il faut changer. Là aussi les FMA régionaux joueront un rôle essentiel mais il faut aussi d'autres relais, comme les radios locales ou les mairies. Si pour gagner du temps on veut sauter cette étape on aura une réforme octroyée, voire imposée, de haut en bas, et il y a de grandes chances qu'elle ne transforme pas réellement les pratiques.
- **Une vision partagée.** On ne quitte pas une réalité que l'on connaît, à laquelle on est habitué, même si elle n'est pas satisfaisante, pour faire un saut dans l'inconnu. Pour s'embarquer dans le navire du changement il faut que l'équipage ait vraiment débattu de la direction à prendre et de la destination espérée. Là aussi, en croyant gagner du temps au départ, en se contentant d'une adhésion superficielle, on en perd en cours de route ou on n'arrive jamais.
- **Des alliés du changement.** Un changement peut rarement être imposé. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la gouvernance. Il faut avoir des alliés dans la place, parmi les agents de l'administration eux mêmes, il faut des alliés au sein de la population pour veiller au grain, des alliés dans les médias, des alliés au sein du pouvoir.
- **Les premiers pas.** Le changement s'apparente à l'art de la marche ou de la bicyclette. Au début on a l'impression qu'on n'y parviendra jamais. C'est pourquoi il faut se convaincre qu'on est capable de se mettre en mouvement, par des premiers changements simples, les premiers pas. Le reste pourra suivre.

## - VOLET 2 -

### **L'organisation du processus de refondation de la Nation : l'Assemblée Malienne de Citoyens**

Il ne suffit pas d'avoir un drapeau, une devise, une armée, des frontières et une diplomatie pour constituer une communauté vivante. Celle-ci repose sur **le sentiment d'un destin commun** et sur la **responsabilité** que chaque membre se sent à l'égard de tous les autres. Ce sentiment d'une communauté n'est jamais acquis une fois pour toutes. La gouvernance, ce n'est pas seulement les règles par lesquelles une communauté se gère. C'est au préalable **le processus par lequel une communauté se constitue ou se reconstitue à l'issue d'une crise grave**. Il ne suffit pas de voter une constitution si, en amont, n'existe pas une forte envie de vivre ensemble, de former une communauté unie par des valeurs et une destinée communes. Après la grave crise qu'a traversée le Mali en 2012, il ne suffit pas d'élections ni même de la volonté de tous de maintenir l'intégrité du pays pour que cette communauté existe. Il est indispensable, à des moments décisifs de la vie de la Nation, d'engager des processus instituants associant l'ensemble de la population.

Ce besoin était déjà sensible avant la crise et en 2009 avaient été expérimentées les méthodes d'une Assemblée Malienne de Citoyens (AMC), visant à mobiliser l'ensemble des Maliens autour de la construction d'un projet collectif, bâti sur les valeurs, la volonté, les engagements et les aspirations des populations. Au moment où, au de-là de tout programme politique, la Nation malienne doit se refonder, l'idée est de reprendre et d'amplifier la démarche expérimentée à petite échelle en 2009 pour en faire un processus de même importance que la lutte pour l'indépendance.

#### **1. L'Assemblée malienne de citoyens : un processus instituant**

Un **processus instituant** n'est pas une Assemblée constituante, qui a un objectif unique : la rédaction d'une constitution supposée énoncer les fondements du « vivre ensemble ». En réalité, la rédaction d'une constitution mobilise rarement l'ensemble de la population car elle privilégie des discussions institutionnelles et juridiques dont les gens ne voient pas toujours la portée pratique. Il arrive souvent qu'une constitution, bien qu'adoptée à une très large majorité, soit remise en cause sans que la population lève le petit doigt pour la défendre, preuve qu'elle leur reste largement étrangère. Ce fut le cas au Mali en 2012. C'est donc un tout autre processus qu'il faut envisager pour refonder le Mali, un processus instituant que nous appellerons : l'Assemblée Malienne de Citoyens (AMC).

Le terme ne doit pas induire en erreur : il ne s'agit pas d'un rassemblement de délégués mais d'un processus, étalé sur trois ans et **impliquant l'ensemble de la population**, qui se conclura par un véritable **Pacte social national** réaffirmant la volonté, les valeurs et les conditions du vivre ensemble.

Cette idée n'est pas nouvelle. Dès l'année 2009 et sur la base des réflexions des années précédentes, l'ARGA (Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique) avait conclu à la nécessité d'une telle Assemblée de citoyens. L'ARGA-Mali faisait de la situation du Mali un diagnostic amer : la période coloniale, puis post coloniale, s'est caractérisée par un Etat paternaliste et centralisateur. Les communautés urbaines et rurales voient s'affaiblir les modalités traditionnelles de gestion des conflits et s'installent dans des crises sans fin. La paupérisation, la compétition pour les ressources naturelles et les inégalités s'aggravent au fur et à mesure que ces ressources se dégradent. Les jeunes se désespèrent de l'absence de perspective et cherchent le salut en dehors du pays. L'urbanisation est rapide et les villes de plus en plus difficilement gérables. L'économie s'installe dans l'informel. L'Etat et les institutions publiques sont dépendants des politiques extérieures et ne parviennent plus à gérer l'espace public. De plus en plus d'acteurs s'enferment dans des stratégies de survie individuelle et de repli identitaire, dans l'économie informelle.

Ce constat à l'époque pouvait paraître exagérément pessimiste. Ne parlait-on pas de la réussite du Mali dans sa stratégie de lutte contre la grande pauvreté ? Mais les événements de 2012 ont confirmé au contraire la justesse de ce diagnostic et montré aussi le discrédit qui s'attache à une classe politique dont les membres sont suspectés, à tort ou à raison, de rechercher leur intérêt et non celui de la communauté. Pour beaucoup, cette attitude n'est que le reflet d'une crise plus générale des valeurs, où l'argent et la frime deviennent les valeurs suprêmes et où le chacun pour soi, ou chacun pour sa famille, son groupe social ou son clan, passe avant le bien commun. C'est bien le sens de la communauté qu'il faut aujourd'hui refonder par un processus instituant.

## ***2. Partir de la réflexion de chacun sur les valeurs fondatrices, les sources de la crise, les perspectives d'avenir***

Le prototype d'Assemblée initié par l'ARGA avec le Centre Djoliba en 2009 n'avait concerné qu'un petit nombre de communes et de cercles mais avait montré sa fécondité. Chaque assemblée locale était partie d'une réflexion libre sur l'évolution du Mali depuis l'indépendance, sur ce qu'avaient ou non changé les réformes politiques et institutionnelles, sur la nature des crises auxquelles le Mali s'était trouvé confronté.

Puis chacun était invité à proposer sa vision de l'avenir du pays, en se situant comme un de ses acteurs, à dire sur quelles valeurs devait reposer la société et à envisager les stratégies pour sortir de l'impasse. Dans une telle démarche les participants ne se situent pas comme les « clients » d'un système politique dont on attend des réponses mais comme de véritables citoyens appelés à exprimer leurs aspirations et à mobiliser leurs capacités. C'est le même esprit qui guidera l'Assemblée Malienne de Citoyens.

## ***3. Les principes d'actions de l'Assemblée Malienne de Citoyens***

Le Mali compte 11 226 villages, fractions et quartiers. Il couvre une superficie de 1 241 238 kilomètres carrés. Il est divisé en huit régions, un district (Bamako) et 703 communes dont 666 rurales. Le Nord du pays, constitué des régions de Gao, Kidal et Tombouctou, couvre deux tiers du pays et compte près de 10% de la population totale estimée, en 2009, à 14 528 662 habitants dont 50,4% de femmes. La population malienne est très jeune car près de 65% a moins de 25 ans. Seule une petite minorité a connu l'époque coloniale et se souvient de la lutte pour l'indépendance. Pour la grande majorité, être Malien n'est pas le résultat d'un choix mais un état de fait entretenu par des institutions et une administration dans lesquelles les Maliens ne se reconnaissent pas complètement. La grande majorité (70%) de cette population vit en milieu rural.

La société malienne est profondément diverse, tant au plan de l'occupation du territoire qu'au plan ethnique. Les différentes ethnies ont une longue tradition de coopération pacifique mais chacune a néanmoins ses

spécificités, son histoire, ses solidarités parfois transfrontalières. Les frontières ont été en grande partie héritées de l'époque coloniale. Même si l'histoire malienne a connu plusieurs empires de grande extension, eux mêmes pluri-ethniques la Nation malienne d'aujourd'hui est une construction artificielle et ne peut être le fruit que d'une volonté de se doter d'un avenir commun. C'est cette volonté que doit faire émerger l'Assemblée Malienne de Citoyens.

L'exercice concernera les 48 cercles du pays.

La mise en œuvre du processus sera basée sur trois principes d'actions en vue de tenir compte de la complexité de l'initiative, de son étendue et de la diversité des défis.

- Un processus de bas en haut (du local au national) : le local est le niveau de la vie quotidienne, le niveau où tous se connaissent, où il n'est pas possible de faire semblant d'être différent de ce que l'on est. C'est le dernier refuge de la conscience d'appartenir à une communauté. La procédure de désignation des chefs de village est encore nourrie de l'idée que les chefs de famille peuvent s'entendre pour choisir parmi eux celui ou celle qui est le mieux à même d'apaiser les conflits, d'assurer la concorde au sein d'une communauté souvent composée de différentes ethnies, d'incarner une autorité légitime, fondée sur la tradition et le souci du bien commun. C'est à ce premier niveau que tous peuvent exprimer les valeurs sur lesquelles devrait être fondé le Mali, les aspirations, les frustrations et les colères, les rêves et les perspectives. C'est à partir de ce niveau des communautés naturelles que les aspirations et propositions peuvent remonter, par différents canaux, au niveau communal, régional, national.
- **Un processus conjuguant unité et diversité** : l'art de la gouvernance consiste à faire en sorte qu'unité et diversité, loin de s'opposer, se conjuguent. L'unité de la nation malienne ne peut s'affirmer au détriment de sa diversité, socioprofessionnelle, démographique, géographique et ethnique. Reconnaître ces diversités est au contraire la condition de la cohésion de la nation. L'Assemblée Malienne de Citoyens doit donc valoriser ces diversités.
- **Partir de la réflexion de chacun sur les valeurs fondatrices, les sources de la crise, les perspectives d'avenir** : depuis les entités villageoises, communales et cercles, il sera engagé des réflexions libres sur l'évolution du Mali depuis l'indépendance, sur ce qu'avaient ou non changé les réformes politiques et institutionnelles, sur la nature des crises auxquelles le Mali s'était trouvé confronté. Puis chacun était invité à proposer sa vision de l'avenir du pays, en se situant comme un de ses acteurs, à dire sur quelles valeurs devait reposer la société et à envisager les stratégies pour sortir de l'impasse. Dans une telle démarche les participants ne se situent pas comme les « clients » d'un système politique dont on attend des réponses mais comme de véritables citoyens appelés à exprimer leurs aspirations et à mobiliser leurs capacités. A chacun il sera demandé de s'exprimer librement sur les crises qui bloquent l'évolution du pays.

Les thèmes suivants seront abordés : de quelle nature est la crise qui secoue le Mali depuis 2012, accident de parcours dû à quelques bandes rebelles ou crise plus profonde ? Le Mali est-il vraiment une nation unie par une communauté de destin ou une simple construction institutionnelle ? Si c'est une nation, quelles sont les valeurs fondamentales qui relient entre eux les Maliens, ces valeurs sont-elles aujourd'hui affaiblies ? Que

faudrait-il faire pour leur redonner leur force ? La manière dont est géré le Mali correspond elle à votre souhait ? Sinon pourquoi ? Avez vous confiance dans les dirigeants politiques et les institutions de votre pays et pensez vous qu'ils agissent en ayant avant tout en tête le bien du pays et de sa population ? Si ce n'est pas le cas, quelles seraient d'après vous les qualités de bons dirigeants et comment sélectionner des dirigeants qui aient ces qualités ? Quelle est votre vision de l'avenir de votre pays ? Diriez vous que le Mali a de grandes chances de se développer dans les années à venir et quels sont selon vous ses atouts et ses handicaps ? Quelle peut être votre contribution à ce développement ? Le Mali a engagé il y a vingt ans une politique de décentralisation pour rapprocher les administrations de la population ; qu'en pensez-vous ? Est-ce une réussite, un semi-échec, un échec et pourquoi ? Si le but poursuivi à l'époque vous paraît toujours valable, que faut-il faire pour redonner un élan ? Le Mali depuis des siècles est un pays multi-ethnique ; pensez vous que c'est un bien ? Les relations entre les ethnies sont satisfaisantes ? Que faudrait-il faire pour les améliorer ? Sont-elles aujourd'hui menacées ? Beaucoup de jeunes Maliens ne songent qu'à quitter le pays même au risque de leur vie ; que faudrait-il faire pour les convaincre que le Mali a un avenir et peut être eux aussi dans le pays ?

Il ne s'agit ici que de pistes. Les dialogues devront être conduits dans les langues nationales et leur formulation validée à la fois par des gens qui connaissent à fond le pays et par un échantillon de chefs de village.

#### **4. Les différentes phases du processus**

La démarche générale d'animation du processus se déroule du local au national, soit des villages / cercles à la capitale. L'ensemble de la méthodologie est construite sur trois phases :

– **La phase locale (quartiers, villages, communes et cercles)**

La phase locale consiste en un moment intensif de collecte de propositions au niveau des quartiers, des villages et des communes et de rencontre de structuration au niveau cercle.

Le travail au niveau des villages et quartiers pourra se faire par petits groupes pour faciliter la prise de parole de chacun et en particulier de ceux qui ne s'expriment pas spontanément devant les autorités, les notables ou les diplômés. Les animateurs locaux, seront chargés de collecter des propositions au niveau des villages et quartiers à travers l'organisation de focus groupes et l'usage des fiches d'expériences.

Dès le stade du passage des communautés de base au niveau communal, chaque communauté désignera des représentants des différents groupes sociaux et ethniques qui participeront aux réunions au niveau du cercle.

Ce sera aussi bien une représentation des femmes et des jeunes, du monde économique formel et informel, des communautés de pêcheurs et de paysans, des autorités religieuses et traditionnelles, des fonctionnaires et des organisations de la société civile, des différentes ethnies. Pour chaque communauté de base, l'assemblée décidera des critères de dévouement et d'engagement qui guideront le choix des délégués.

Puis des délégués seront désignés par les communes pour les réunions de cercles, et ainsi de suite. A partir du niveau communal, un troisième mode de représentation sera retenu : les assemblées identifieront les principales questions qui préoccupent la communauté et désigneront leurs représentants pour en discuter aux niveaux supérieurs. La remontée vers le niveau national se fera donc sur la base d'une double représentation : géographique, pour symboliser la diversité des

contextes ; socioprofessionnelle pour symboliser la diversité de la société.

Au niveau de chaque cercle, un **Cahier de Propositions du Cercle** issu d'une large rencontre réunissant les délégués communautaires et les acteurs sociaux professionnels des communes.

– **La phase régionale**

La phase régionale est conçue sur une approche collégiale et une approche thématique en incluant la première dans le choix des acteurs thématiques. Ce choix est guidé par une double nécessité : d'une part, avoir une grande diversité d'acteurs et d'autre part, avoir des acteurs représentatifs du niveau régional pour tenir compte du changement d'échelle entre le niveau cercle et le niveau régional. Ces acteurs doivent donc être dans de véritables dynamiques régionales et non dans des dynamiques locales au sens où ils s'intéresseraient à des problèmes régionaux c'est-à-dire communs aux cercles de la région et non à des problèmes purement locaux.

Au niveau régional, chaque cercle sera représenté par trois délégués identifiés de façon consensuelle au niveau local. Une dizaine d'experts locaux et d'organisation d'acteurs de la société civile constitueront les différents groupes thématiques, soit un total de six thématiques par région, un collège des élus régionaux d'une quinzaine de représentants sera également constitué. Dans chaque région, un total d'une centaine de participants prendront part aux assemblées citoyennes.

Il est attendu des assemblées citoyennes au niveau régional l'élaboration d'un **Cahier Régional de Propositions** pour chacune des régions et du District de Bamako.

– **La phase nationale (tenue de l'Assemblée instituante)**

La phase nationale réunira à Bamako, les groupes socioprofessionnels nationaux, le collège des élus au plan national et les groupes thématiques nationaux. Les régions et le District de Bamako seront chacun représentés par des délégués régionaux qui représentent les communautés locales, les groupes thématiques régionaux, etc. Les délégués régionaux viennent avec leur cahier régional. Sur la base des diagnostics et propositions issues des rencontres régionales, une analyse transversale préalable à la rencontre nationale permettra d'organiser des ateliers thématiques réunissant la plus grande diversité d'acteurs possible.

La rencontre au niveau national réunira près de trois cent personnes, dont les représentants locaux et régionaux et des acteurs au niveau national.

De cette rencontre nationale sortira plusieurs produits dont le **Rapport Général de l'Assemblée instituante** et un document national qui s'appellera « **Refonder la Nation Malienne à partir des perspectives locales** ».

## **5. La formation et l'information autour du processus, occasion d'associer les organisations de la société civile, les jeunes et les différents acteurs**

Le mode d'animation est essentiel et il doit prémunir contre toute tentation de manipulation de l'assemblée par ceux qui conduisent les débats. Il est impératif que la nouvelle AMC puisse mobiliser l'essentiel des organisations de la société civile, tant au plan national que local. Elle doit également s'ouvrir à certains groupes stratégiques tels que les leaders d'opinions religieux, les traditionalistes, les hommes de culture, les

producteurs d'idées, les politiques, les femmes, les jeunes. Les séances de formation et d'information seront donc des occasions pour associer ces acteurs.

– **La formation des animateurs à l'usage de l'outil Desmodo**

L'ARGA avait en 2009 formé avec succès un certain nombre d'animateurs, principalement des jeunes, à ses méthodes pour animer les réunions communales. Dans le cadre de cette nouvelle initiative, la formation de nombreux animateurs à l'usage de l'outil Desmodo et aux Outils et Méthodes d'intelligences Collectives (OMIC) est envisagée pour couvrir un grand nombre de villages, communes et cercles. Ces animateurs seront-attachés à des démarches interactives « de bas en haut », pour que la synthèse des réflexions des uns et des autres soit faite à chaque étape de façon transparente, respectueuse de la diversité des points de vue exprimés.

L'ARGA assurera une première formation des animateurs régionaux, en s'appuyant sur les relais que constituent les Forums Multi-Acteurs régionaux (FMA). Les organisations socioprofessionnelles telles que les organisations paysannes ou de femmes et les organisations de la société civile pourront aussi proposer des animateurs. L'objectif est en effet aussi d'intéresser à la démarche l'ensemble des organisations de la société civile.

L'outil de base de l'animation sera le logiciel Desmodo que maîtrise très bien ARGA-Mali. Il permettra de résumer sur une carte les points de vue de chaque petit groupe puis de construire sur chaque question et de façon transparente la synthèse des points de vue des groupes au niveau du village ou du quartier et de la remettre en débat pour la faire valider. La même démarche sera reproduite de proche en proche jusqu'au niveau national en traitant en parallèle à partir du niveau communal les différents « collèges » socioprofessionnels.

– **L'information des autorités**

Un travail préalable d'information des autorités religieuses, traditionnelles, politiques et administratives sera fait comme en 2009 pour s'assurer que la démarche est bien comprise dans ses buts et ses modalités. Ils formeront de leur côté des « collèges socioprofessionnels » pour être parties prenantes actives de la démarche.

– **La valorisation médiatique du processus et la diffusion des résultats (restitution)**

La visibilité du processus est essentielle à sa réussite. Dès le stade des rencontres communales, il est souhaitable que les radios locales émettant en langues nationales soient étroitement associées, si possible en suscitant des dialogues interactifs avec les auditeurs de façon à ce que les délégués ne deviennent pas des « corps intermédiaires » coupés de la base. Puis, au fur et à mesure que l'on monte vers le niveau national, les radios, journaux et TV doivent entrer en scène, prolongeant les discussions entre délégués par des discussions avec le public. L'objectif est de garder l'état d'esprit « **ne vous demandez pas ce que le Mali peut faire pour vous mais ce que vous pouvez faire pour le Mali** ». On peut songer par exemple à compléter les dialogues par un recueil des initiatives locales ou nationales qui sont le reflet d'un Mali vivant, qui n'attend pas tout de l'aide extérieure, qui met en œuvre les valeurs fondamentales qui soudent la communauté. A la fin du processus, les radios locales et la télévision nationale seront également mis en contribution pour la diffusion des résultats. A ce dispositif, il sera associé des séances de restitution publiques dans un échantillon de communes, de cercle et région.

– **Un événement de clôture qui symbolise ce processus instituant**

La forme de l'évènement final mérite d'être soigneusement définie. D'un côté il faudra tenir une Assemblée instituante à Bamako s'achevant sur des actes symboliques, comme a pu l'être autrefois en France la plantation d'arbres de la liberté. De l'autre, cette assemblée devrait être relayée jusqu'au niveau des villages et des quartiers, en reprenant la forme d'assemblée qui aura été le point de départ du processus, en mettant en discussion les conclusions et en posant les actes symboliques d'un « **nouveau départ de la nation malienne** », qui rejoint l'idée, exprimée à plusieurs reprises, que les évènements à créer sont de même importance que l'accession à l'indépendance. Le fait de se situer à peu près 50 ans après l'indépendance devrait être mis à profit dans cette symbolique, en se rattachant aux Journées annuelles de la gouvernance africaines (JAGA) organisées par l'ARGA et dont le message principal est : 50 ans après les indépendances formelles, l'Afrique reprend en mains son destin.

## **6. Les produits de l'Assemblée citoyenne**

Même si, comme on l'a dit, le processus est plus important que l'évènement, il est indispensable qu'il se conclue par des « produits ». En plus des différents cahiers de propositions aux différents niveaux, ils pourraient être au nombre de trois :

- une Charte des valeurs qui marque que ce sont des valeurs partagées fondant le Contrat social entre les Maliens ;
- une Charte de la gouvernance qui ne traite pas des institutions mais, dans l'esprit de la grille d'analyse de la gouvernance utilisée dans le FMA, qui dise comment les Maliens entendent se gouverner ;
- des Chartes d'engagement des différents acteurs socioprofessionnels disant comment chacun d'eux entend apporter sa pierre au « nouveau Mali ».



## - VOLET 3 -

### Refondation de la décentralisation :

### un fonds de développement local multi-partenaires au Mali

***Avertissement** : le présent texte définit les objectifs et le cahier des charges d'un dispositif de financement direct du développement local au Mali par la combinaison de ressources propres d'organisations publiques et privées maliennes et de l'aide internationale au développement tant publique que privée. Le fonds devra valoriser prioritairement les dynamiques, organisations et expériences qui vont déjà dans ce sens. A ce stade le fonds ne cherche pas à les identifier, mais il appelle un large débat au Mali pour prendre en compte tout ce qui existe déjà.*

Un consensus se dégage progressivement entre le gouvernement provisoire malien et ses partenaires techniques et financiers (PTF) sur la nécessité d'une véritable refondation du Mali et de sa gouvernance, sur le fait que cette refondation passe par une vigoureuse relance de la décentralisation. La crise malienne interpelle aussi la gouvernance de l'aide publique au développement. L'idée d'une aide directe aux collectivités territoriales fait également son chemin. Comment traduire dans les actes ces bonnes intentions ? C'est ce qu'examine le présent texte en présentant les objectifs, la gouvernance et le cahier des charges d'un fonds de développement local multi-partenaires. Dans une première partie sont analysés les enjeux et les inflexions nécessaires de l'aide publique au développement pour permettre à la société malienne de penser son avenir par elle-même et pour qu'un tel fonds puisse voir le jour. Dans une seconde partie est examiné le cahier des charges de ce fonds, pour la partie consacrée à la délivrance des services de base à la population. Dans la troisième partie, est examiné son cahier des charges appliqué au développement local.

## I. La réorientation de l'aide publique au développement, au service d'une nouvelle étape de la décentralisation

### 1. Donner un élan nouveau à la décentralisation au Mali

Chacun reconnaît, tant du côté malien que du côté des Partenaires techniques et financiers (PTF) que la refondation du Mali passe par la décentralisation. Celle-ci a été dans les années quatre-vingt-dix porteuse de grands espoirs. Néanmoins, comme le constate le plan pour la relance du Mali 2013-2014, présenté par le gouvernement intérimaire malien en avril 2013, la décentralisation juridique ne s'est accompagnée ni d'un transfert correspondant de ressources ni d'un renforcement humain significatif des nouvelles collectivités

territoriales. Selon ce document, les collectivités territoriales ne gèrent que 3% des ressources publiques du Mali. Ce chiffre devrait à terme passer à 30%, ce qui, plus qu'un changement d'échelle, représente une véritable révolution de la gouvernance du Mali. Elle doit s'accompagner d'une transformation tout aussi radicale de ses modalités de financement, notamment par une transformation de l'Aide publique et privée au développement.

## **2. La dispersion de l'Aide publique au développement et la multiplicité de ses exigences, extérieures à la société malienne, est un obstacle au développement du pays**

Les données sur la répartition des ressources publiques entre le niveau local et le niveau national sont à rapprocher de celles de l'Aide Publique au Développement (APD) du Mali. Selon les chiffres officiels, cette APD représente 40% du budget national. C'est dire que l'attitude et les choix des bailleurs de fonds seront décisifs pour la mise en oeuvre de cette nouvelle étape de la décentralisation : un transfert massif de l'aide internationale vers l'action locale au Mali permettrait de concrétiser les perspectives du Plan de relance.

La coordination des différents bailleurs de fonds a permis, depuis quelques années, de donner plus de prévisibilité à une APD qui, compte tenu de son poids relatif dans le budget malien, constitue un volet décisif de la gouvernance du pays. Mais cette coordination n'a pas permis pour autant d'éviter la dispersion de l'aide et celle-ci rend difficile une politique de développement cohérente de la société malienne. L'APD concerne 35 institutions nationales ou multilatérales différentes ; chacune intervient dans 6 domaines différents (au moins) ; près de 60% de l'aide est accordée sous forme de financement de projets ponctuels. Les autorités maliennes, tant nationales que locales, ont ainsi à assembler une myriade de décisions prises à l'extérieur du pays, chacune suivant sa propre logique et réclamant son mode propre d'évaluation et de reddition des comptes.

Ajoutons à cela que le cadre général de l'aide est, lui aussi, imposé de l'extérieur. Il est issu notamment des Objectifs du développement du millénaire (ODM) que s'est fixé la communauté internationale, matérialisés par un « Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté » (CSCR) qui n'est pas l'expression d'une volonté malienne, comme pourrait le laisser penser le mot « stratégie », mais d'objectifs politiques internationaux, certes respectables mais étrangers au peuple malien. Du fait de la dépendance à l'aide étrangère il doit faire semblant d'adhérer à ces objectifs s'il veut continuer à disposer d'une aide publique indispensable à la survie de l'appareil d'Etat.

Aucune société, aucun peuple ne peut se développer avec autant de contraintes exogènes et il est permis de penser que ces mécanismes ont contribué à faire de l'Etat malien, hérité dans sa conception et ses modes d'action de l'époque coloniale, un corps étranger à la société malienne. C'est en tout cas une des interprétations possibles du fait que lors des événements de 2012 la population ne s'est pas levée en masse pour défendre un Etat et un régime politique dans lesquels elle ne se reconnaissait pas. Plus grave encore, ces exigences extérieures finissent par modeler les manières de penser au point que, pour une partie de l'administration et du monde politique et économique malien, comme pour une partie des Partenaires techniques et financiers au développement, il n'y a d'autres stratégie de développement possible que celui qui découle de ces objectifs imposés de l'extérieur. L'APD remplit alors les mêmes fonctions que la dette extérieure dans de nombreux pays : l'assuétude à de nouveaux emprunts conduit ceux-ci à suivre les préceptes imposés par les prêteurs.

### **3. La nécessité de repenser la gouvernance de l'aide est clairement exprimée par les autorités maliennes**

Le Président du Secrétariat Malien à l'Harmonisation de l'Aide, SHA, Monsieur Mamadou Dembélé, souligne dans sa note du 30 avril 2013, la nécessité de changer en profondeur les modalités de la coopération. Selon lui cela passe par :

- *« Un changement dans la conduite et l'attitude des bailleurs. Les expériences écoulées de coopération n'ont pas laissé beaucoup de place à la réflexion nationale et à la recherche de réponses nationales aux problèmes posés. Elles se sont surtout fondées sur les connaissances et expériences vécues par les bailleurs et leurs consultants dans d'autres pays, pour faire émerger des solutions aux problèmes maliens. Souvent le rythme des bailleurs est plus déterminée par des raisons de politique interne que par le processus national malien ;*
- *(...) La recherche de l'équilibre dans les appuis. Plutôt que de privilégier un niveau au détriment d'un autre, (les appuis des bailleurs doivent pouvoir se faire aux différents niveaux) (central, régional et local). Au niveau central tout comme au niveau décentralisé, ils doivent pouvoir travailler avec les acteurs publics et privés.*
- *Le fossé entre le bailleur et le citoyen doit être rétréci. (Aussi bien les pouvoirs publics maliens que les bailleurs doivent rendre compte aux citoyens bénéficiaires). Il s'agira en somme de faire émerger une nouvelle forme de redevabilité.*
- *(...) L'action des PTF ne sera plus de concevoir des projets, mais d'accompagner les Maliens dans leur création, dans leur liberté de pensée.*
- *(...) La construction de la coopération devra se faire à partir d'une perspective stratégique et politique et moins sur des bases techniques qui privilégient davantage les conditionnalités, les dossiers techniques, les procédures et les taux de décaissement que les visions et les bonds qualitatifs ;*

Ce qui implique au plan opérationnel :

- *(...) de réfléchir sous le leadership malien à un nouveau paradigme de coopération*
- *de pratiquer une plus grande rigueur dans la décentralisation et la flexibilité en coopération. Cette rigueur doit favoriser un processus de décentralisation profonde qui permettrait que l'action découle des analyses de situations contextuelles du pays.(...)*
- *(...) De faciliter la pensée et la création intellectuelle des Maliens entre eux, de leur laisser le temps, l'espace et la liberté. Justement des moyens flexibles des coopérations déléguées peuvent accompagner ces processus de création.*

### **4. Passer du contrôle a priori au contrôle a posteriori, de la planification à la stratégie**

L'expérience montre que le contrôle a priori des actions financées par l'APD, sous forme de documents détaillés approuvés par les deux parties, sous prétexte qu'ils obligeraient les « bénéficiaires » de l'aide à préciser leurs objectifs et modes d'action et permettraient de contrôler la conformité de l'action entreprise avec les objectifs de départ, est en réalité contre-productif. Son formalisme apporte une fausse sécurité. Le contrôle de conformité à ce qui avait été prévu au départ n'apporte aucune garantie que l'action a été utile et empêche par contre de s'adapter aux circonstances, adaptation si essentielle à la conduite des processus de

développement. La confusion est entretenue entre la *planification*, qui suppose que tout est défini dès le départ, et la *stratégie*, qui combine vision à long terme et adaptation permanente à un contexte en évolution. Le nouveau fonds de développement dédié à l'action des collectivités territoriales manquerait son but s'il reproduisait les mêmes errements. Le contrôle a priori doit être remplacé par un contrôle a posteriori sur les modalités duquel nous reviendrons.

### **5. Deux ruptures d'égale importance : allouer une partie de l'aide à une réflexion malienne sur la gouvernance et le développement ; créer un fonds multi-bailleurs d'aide au niveau local**

Sans une rupture radicale avec le système actuel, dont l'APD est partie intégrante, il ne sera pas possible de repartir sur de bonnes bases. L'aide publique au développement peut y contribuer puissamment : *en permettant aux Maliens de penser par eux mêmes leur avenir* et de reprendre en mains leur destin, du niveau local au niveau national ; *en recentrant une partie significative de son action sur les échelons locaux, tant pour la délivrance des services de base par les collectivités territoriales que pour l'appui aux initiatives économiques locales.*

*Pour fixer les idées, cela impliquerait que 1% de l'aide soit consacré aux efforts maliens de refondation de leur société, de leur gouvernance, de leur modèle de développement et, à terme rapproché, que 20% de l'aide soient consacrés à un appui direct aux dynamiques locales, moitié à la délivrance des services de base par les collectivités territoriales et moitié à des initiatives locales de développement.*

Cet appui direct aux échelons régionaux et locaux passe par la création d'un fonds de développement multi-bailleurs, pluri-annuel, pouvant combiner des prêts pour l'action économique et des dons pour la mise en place et le fonctionnement des services de base et pour le développement d'une réelle réflexion endogène sur le développement local, de façon à permettre aux collectivités territoriales elles mêmes d'inscrire leur action dans la durée et, plus encore, d'engager un processus de réflexion et d'apprentissage collectifs.

La création d'un tel fonds n'empêcherait pas chaque bailleur de fonds d'exprimer sa préférence pour tel ou tel des services de base, telle ou telle région du Mali, tel ou tel secteur de développement local.

Nous allons maintenant examiner les deux volets du fonds de développement local : celui qui est dédié aux services de base et celui qui est dédié au développement local.

## II. Un fonds dédié aux collectivités territoriales pour une délivrance plus efficace des services à la population

### 1. L'objectif, le champ et la gouvernance du fonds de développement

#### 1.1 L'objectif

Une gouvernance qui n'est pas en mesure d'apporter à la société les services auxquels elle aspire, les meilleurs possibles eu égard aux contraintes financières et techniques, n'est pas légitime aux yeux de la population. L'expérience internationale prouve que **les services publics sont d'autant mieux adaptés qu'ils sont définis et délivrés localement**, en partenariat avec la population elle-même, qu'il s'agisse de la conception, de la réalisation, de la tarification ou de la maintenance. Leur gestion est d'autant plus rigoureuse que le contrôle des citoyens s'exerce directement sur les dépenses publiques. Cela ne signifie pas, a contrario, que des services de base délivrés par des collectivités locales sont par définition efficaces. Ils peuvent être mal conçus, assurés par un personnel incompetent, gérés dans une perspective clientéliste. C'est pourquoi le fonds s'accompagne d'un cahier des charges rigoureux et exigeant.

#### 1.2 Le champ

Le fonds sera dédié à **dix services de base : eau, assainissement, déchets, énergie, transports, organisation des marchés publics, éducation, culture, santé et sécurité**. Il est très souhaitable que les PTF y contribuent sous forme de **dotations globales**, chacun s'il le souhaite en fonction de ses propres priorités sectorielles.

#### 1.3 La gouvernance

La gouvernance du fonds devra être assurée par un **Comité de direction** de taille restreinte, de quelques membres, agissant sous l'autorité d'un **Conseil de surveillance**, constitué des Ministères maliens concernés et des PTF cotisant au fonds, et sous le regard d'un **Comité de suivi et d'évaluation** constitué de représentants des ministères maliens, de représentants de l'Association malienne des collectivités locales et de la société civile.

### 2. Le cahier des charges du fonds

Pour la population malienne, l'important n'est pas de savoir si les services de base sont délivrés par l'Etat central ou par les collectivités locales mais si ces services de base sont effectivement présents, de qualité, et si les institutions, publiques, privées ou mixtes, qui les délivrent qu'elles soient publiques, privées ou mixtes, sont à la fois honnêtes, dévouées à la cause publique et compétentes. Cette capacité à délivrer des services répondant aux attentes de la population ne dépendra pas seulement des collectivités locales elles mêmes mais aussi de la manière dont elles se trouveront accompagnées par l'Etat malien, par les PTF et par les

organisations de la société civile.

Pour que ce fonds réussisse il faut réunir six de conditions détaillées ci-dessous, qui définissent son **cahier des charges** : le renforcement mutuel de l'aide publique, de l'aide privée et de l'action de la diaspora ; des principes clairs d'articulation des différents niveaux de gouvernance ; un fonds géré sous le regard des citoyens et des bailleurs de fonds ; une action locale qui s'inspire du meilleur de l'expérience malienne, africaine et internationale, pour la délivrance des services de base à la population ; un processus continu d'échange d'expériences permettant à tous les acteurs de gagner chaque année en pertinence et efficacité ; un grand programme de formation initiale et continue des responsables élus ou fonctionnels des collectivités territoriales.

## 2.1. Le renforcement mutuel de l'aide publique, de l'aide privée et de l'action de la diaspora

Les experts du développement et du crédit distinguent « l'argent chaud », celui qu'on a gagné à la sueur de son front, de « l'argent froid », celui qui tombe du ciel. Le premier est soigneusement géré, le second plus volontiers dilapidé. A cette distinction s'en ajoute une autre : celle de la circulation de l'argent qui rentre dans une communauté. Dans certains cas, l'argent qui entre dans une communauté y circule, alimente des réseaux d'échange locaux de biens et de services et féconde l'économie locale. Dans d'autres, l'argent ne fait qu'entrer et sortir, rapidement converti en biens et services importés. C'est une différence fondamentale.

Pour que le fonds de développement ait tout son impact sur le développement de l'économie malienne, il faut, quoi qu'étant constitué en grande partie d'argent froid, celui de l'APD, qu'il puisse se « réchauffer » et « s'enraciner ». Il y a plusieurs manières de tendre vers cet objectif. Le moyen le plus direct est **la participation de la population** qui en est bénéficiaire au financement et à la gestion des services, soit par l'intermédiaire d'un développement des impôts locaux, soit par des redevances associées à l'usage des services, soit sous forme d'une participation en nature à leur développement et à leur maintenance. Un second moyen serait d'aider à **la création de monnaies locales**, encourageant la circulation de l'argent au sein de la communauté. Un troisième, enfin, serait de combiner l'argent froid de l'APD avec de l'argent plus « chaud », venant de l'action d'ONG proches du terrain ou encore de la **diaspora** installée en Europe. Celle-ci est intéressée par l'action locale, dans sa communauté d'origine, et l'usage qui est fait de l'argent qu'elle apporte est particulièrement surveillé. D'où l'idée de proposer à la diaspora malienne en Europe de créer, notamment en France où elle réside en majorité, un **fonds de dotation**, alimenté par ses dons, orienté vers la délivrance de services de base, qui se verrait abondé par de l'argent public selon des modalités à préciser.

## 2.2 Une gouvernance à multi-niveaux et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité active

Dans la plupart des pays, il existe plusieurs niveaux d'administration locale. C'est le cas aussi au Mali même si c'est au niveau de la commune que les dirigeants sont élus au suffrage universel. La conception traditionnelle de la gouvernance attribuait à chacun de ces niveaux des compétences exclusives, dans l'idée que cette dévolution des compétences éviterait que chaque niveau empiète sur les activités des autres et permettrait aux citoyens de savoir clairement qui est responsable de quoi. Souvent, l'attribution des compétences est faite en fonction de la taille et de la spécialisation des services concernés : les grands équipements comme les autoroutes, les hôpitaux universitaires, les grands réseaux d'électricité, l'enseignement supérieur, la recherche, etc... relèvent de l'Etat ou des régions ; à l'autre extrême les routes locales, les centres de santé, les écoles primaires, les marchés sont gérés par les collectivités territoriales de base. Mais l'expérience prouve que cette conception juxtapose des initiatives sans lien entre elles et n'empêche pas les concurrences et ce qu'on appelle souvent le millefeuille des politiques publiques. Car dans les sociétés modernes *aucune question ne peut être traitée efficacement à un seul niveau*. De ce fait il faut

compléter l'affectation de compétences à différents niveaux de gouvernance par des règles précises de coopération entre ces différents niveaux. En Europe par exemple, le Comité des Régions européennes a popularisé le concept de « *gouvernance à multi-niveaux* ».

C'est cette gouvernance à multi-niveaux que le fonds de développement doit contribuer à mettre en place. Dire que les communes sont en charge de la conception, de la réalisation et de la gestion des services de base ne signifie pas que chacune est laissée à elle-même et n'en fait qu'à sa tête sans bénéficier de l'expérience des autres et sans souci de la cohérence d'ensemble. Leur action doit être guidée par des *principes directeurs* issus de l'expérience commune : expérience des autres communes de la région, mais aussi plus largement expérience au Mali, en Afrique ou même dans d'autres continents. A charge pour chaque communauté de base de trouver, dans chaque contexte, le meilleur moyen de concrétiser ces principes directeurs. C'est ce que l'on appelle la « *subsidiarité active* ». Subsidiarité car on cherche à donner autant d'autonomie que possible aux communautés de base ; active car cette autonomie s'exerce à l'intérieur de principes élaborés en commun. C'est ce principe de subsidiarité active qui fondera la gouvernance du fonds.

### 2.3 Un fonds géré sous le regard des citoyens

Au Mali, comme dans de nombreux autres pays, la légitimité de la gouvernance est minée par la corruption. Tenter d'y pallier par la multiplication des contrôles est voué à l'échec. Cela conduit à multiplier les contrôles a priori, à réduire les marges de manoeuvre des acteurs au motif que ce sont ces marges de manoeuvre qui facilitent le clientélisme et la corruption, bref à réduire comme on l'a vu la stratégie de la planification. Mais le code crée la ruse, la défiance induit l'envie de tromper la vigilance de l'organe de contrôle et il y a finalement un grand perdant : l'action elle-même dont la pertinence est ruinée par toutes les contraintes que l'on fait peser sur elle. Le phénomène n'est pas propre au Mali.

Le seul moyen d'éviter cet écueil est de prendre le problème par l'autre bout : *celui du contrôle de l'action publique par ceux qui en sont en définitive les bénéficiaires, à savoir la population elle-même*. Le contrôle citoyen de l'action publique prend des formes multiples : l'élaboration de budgets participatifs, sur un modèle né au Brésil et visant à donner au niveau du quartier une responsabilité aux habitants pour les choix d'investissement ; l'accès libre aux comptes et aux actes administratifs ; des évaluations citoyennes des politiques publiques ; l'obligation de co-construire les politiques publiques avec les mouvements de la société civile ; des comités de gestion citoyens des services publics ; la mise en concurrence obligatoire et publique des prestataires des services publics, etc.... Dans le cas du Mali ces différents moyens peuvent se combiner et des apprentissages naîtront dans la durée. Par contre, une exigence doit être posée dès le départ : la parfaite transparence de l'usage qui est fait des ressources allouées par le fonds, grâce à la tenue par les collectivités territoriales bénéficiaires d'une *comptabilité analytique uniformisée, transparente et publique*. Cette transparence bénéficiera aussi aux bailleurs de fonds. Ce qui semblait hier hors de portée est très simple aujourd'hui : grâce à l'informatique, à internet et à la téléphonie mobile. Nous disposons pour cela d'outils de « reporting » des dépenses qui se prêtent à la fois à une information détaillée -celle qui intéresse les citoyens- et à des synthèses sous des formats divers -celle qui intéresse les bailleurs de fonds. La publication des informations sur un site web est un bon moyen de manifester la transparence et de donner accès libre, notamment via les téléphones portables qui se diffusent en Afrique, aux citoyens, sans les obliger à aller consulter sur place des documents administratifs incomplets ou peu lisibles. La mise en place de cette comptabilité analytique généralisée à tous les services publics sera de la responsabilité du Comité directeur du fonds dès le départ.

En dernier ressort, l'expérience prouve que rien ne remplace le sens du service public et la correcte rémunération d'agents du service public, car la petite corruption peut se glisser par les interstices. Mais, précisément, c'est par ce mélange de confiance et de contrôle citoyen que va se créer progressivement un sens du service public dont semble aujourd'hui manquer le Mali.

## **2.4 Une action locale qui s'inspire du meilleur de l'expérience malienne, africaine et internationale, pour la délivrance des services de base à la population**

Partout au monde, la question de la délivrance de services répondant réellement aux attentes de la population, avec un coût d'investissement et de gestion aussi réduit que possible, est une question difficile. Cette difficulté est simplement démultipliée quand il s'agit de pays disposant de peu de ressources. L'enjeu du fonds d'appui aux collectivités locales est donc de tirer parti de toutes les expériences en la matière, locales, maliennes ou internationales pour aider les collectivités locales à mener des politiques aussi efficaces et pertinentes que possibles. C'est l'objet même des principes directeurs qui sont au cœur de la subsidiarité active. Ces principes ne sont pas des modèles à suivre, du « prêt à penser et à exécuter » qui priveraient les collectivités territoriales de base de la possibilité et du devoir d'adapter ces principes à chaque contexte, mais des guides, des sources d'inspiration -en mettant à disposition de chacun le meilleur de l'expérience- et de critères d'évaluation.

Ces principes directeurs ne sont pas intangibles. Ils doivent être sans cesse enrichis, corrigés, approfondis, précisés à la lumière de l'expérience. Néanmoins on ne part pas de zéro. La troisième édition d'Africités, la conférence des villes africaines, s'est tenue à Yaoundé au Cameroun en 2003. elle a été consacrée à la délivrance des services de base -eau, assainissement, déchets, énergie, transports, organisation des marchés publics, éducation, culture, santé et sécurité- dans les villes africaines. La confrontation des expériences des uns et des autres a permis de dégager des principes directeurs communs. Ils sont regroupés en quatre catégories : *la légitimité* d'exercice du pouvoir, *la conciliation de l'unité et de la diversité* ; *la co-construction du bien public*, notamment avec la population ; *des solutions financières*, techniques et organisationnelles compatibles avec une généralisation du service.

La carte de synthèse des principes de Yaoundé figure en annexe au présent document. L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) a testé la fécondité d'une approche demandant à des collectivités locales de mettre en œuvre ces principes dans la recherche de leurs propres solutions. L'expérience est probante. Le propre de ce genre de principe directeur est qu'il semble très général et somme toute assez banal. L'expérience prouve au contraire que peu d'actions sont capables de satisfaire à l'ensemble. C'est en ce sens une puissante incitation à l'innovation.

## **2.5 Un processus continu d'échange d'expériences permettant à tous les acteurs de gagner chaque année en pertinence et efficacité**

La gouvernance est un art. C'est petit à petit, par essai erreur, que l'on apprend. C'est pourquoi si chaque collectivité locale était livrée à elle-même, sans confrontation de son expérience à celle des autres, sans regarder les diverses manières de faire, sans s'inspirer des réussites et, ce qui est encore plus important, sans tirer les leçons des échecs, le résultat de la décentralisation ne serait pas à la hauteur des espérances que l'on met en elle.

C'est pourquoi le fonds de développement, dès le départ, aura soin de réserver des ressources à l'échange d'expériences entre collectivités locales. L'Association des collectivités du Mali est la mieux placée pour être l'opérateur de cet échange, avec l'appui méthodologique de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique qui a une très bonne maîtrise des méthodes d'échange d'expériences et de l'intelligence collective. Cet échange pourra s'appuyer sur le site web mis en place pour le contrôle citoyen. Il sera aussi nourri plus largement par l'Association des villes africaines (CGLU-A) et par les réseaux internationaux de villes et collectivités locales.

Les différents ministères auront à jouer un rôle essentiel à jouer, chacun dans son domaine, dans cette mobilisation de l'expérience internationale. Leur fonction se trouve ainsi transformée et à maints égards

enrichie : elle ne repose plus seulement sur la distribution d'argent ou sur une autorité hiérarchique, elle est associée à leur expertise. De même les PTF, les ONG d'appui et les institutions internationales qui ont l'occasion de travailler avec d'autres pays disposent d'une expertise précieuse. Mais au lieu de la transformer en des conditionnalités de l'aide, qui privent les acteurs maliens de la possibilité et de la responsabilité de penser par eux-mêmes, ils peuvent être des vecteurs de l'expérience internationale en s'appuyant sur des études de cas intégrées dans le système d'échange d'expériences. Ainsi, *les uns et les autres deviennent les parties prenantes d'un vaste système solidaire d'apprentissage, au bénéfice de la population.*

L'expérience prouve aussi qu'il n'y a pas de véritable démocratie participative et de véritable contrôle citoyen sans un bon système d'information qui corrige la dissymétrie entre les « experts » d'un côté et les citoyens de l'autre. C'est pourquoi il est essentiel que la banque de données d'expériences soit publique, accessible gratuitement par tous. On devra aussi s'appuyer sur les ressources locales, telles que ONG et médiateurs locaux, par exemple les radios communautaires, pour transcrire certaines études de cas dans les langues nationales, en documenter d'autres avec des vidéos, en faire l'objet d'émissions de radio, etc.

## **2.6 Un grand programme de formation initiale et continue des responsables élus ou fonctionnels des collectivités territoriales**

Quelle que soit la pertinence des institutions et des outils, ils ne sont rien sans la qualité des personnes qui les mettent en œuvre. Cela vaut tout particulièrement pour le service public, tant au niveau des élus qu'à celui des fonctionnaires. L'échange d'expériences du local au mondial, la recherche de principes directeurs pour l'action et la capacité réelle à les mettre en œuvre, la co-construction du bien public avec les habitants eux-mêmes pour ne citer qu'un exemple, tout cela demande des personnes bien formées et prêtes à sans cesse apprendre. On aura noté que les principes évoqués sont éloignés de ce que l'on enseigne dans les écoles et les universités. De surcroît, la stratégie de décentralisation fera peser sur les épaules des responsables des services publics locaux des responsabilités, y compris financières, civiles voire pénales auxquelles ils n'ont pas été préparés jusqu'à présent. D'où la nécessité que les moyens, stratégies et pédagogies de cette formation nouvelle fasse partie intégrante des missions du fonds de développement. L'investissement sous forme de dons dans les ressources humaines sera donc la première étape, accompagnant la mise en place de la comptabilité analytique commune et d'une méthode de « retour sur expérience » et d'évaluation associant les organisations de la société civile pour créer un « système apprenant collectif », avec une montée en puissance progressive des fonds alloués.

## **III. Un fonds dédié au développement local**

Ce fonds est à la croisée de deux des volets de la stratégie de refondation du Mali : le volet 3, la création d'un fonds de développement local multi-partenaires, et le volet 6, refonder l'économie et les perspectives de développement. On ne s'étonnera pas que des parties entières de la présentation de ce fonds d'appui au développement local soient donc reprises dans le texte consacré au volet 6.

La métaphore du téléphone mobile va guider notre présentation car il symbolise, dans les situations de retard de développement, la capacité à sauter les étapes historiques des autres pays et à tirer le meilleur parti, même en situation de pénurie de ressources financières, techniques et humaines, des technologies où des réflexions les plus récentes, à l'image de ces communautés indiennes qui utilisent internet pour arrêter leur stratégie de production et de vente par rapport aux marchés mondiaux ou d'autres qui s'appuient sur la production d'énergie photo-voltaïque pour créer de façon autonome et décentralisée l'électricité dont elles ont besoin. Il est particulièrement significatif de voir le développement, au Mali, du paiement des factures par téléphone mobile, technique encore très peu développée dans des pays techniquement et économiquement beaucoup

plus avancés qui, disposant des réseaux de l'étape technologique antérieure -réseaux bancaires, réseaux de distribution d'argent, paiements par internet, etc- en éprouvent moins le besoin.

Pour le développement local malien cette métaphore du téléphone mobile s'applique à trois domaines différents :

19. mobiliser, quand c'est pertinent, les *technologies* les plus modernes : systèmes de communication, techniques de production d'énergie, agro-écologie intensive, valorisation de la biomasse, etc ;
20. aller directement vers *l'économie du 21<sup>e</sup> siècle*, en se posant dès le départ la question de la durabilité du modèle de développement, c'est-à-dire de sa compatibilité avec la rareté croissante des ressources naturelles, de la nécessité de respecter l'environnement et l'équilibre des écosystèmes : que l'on appellera dans la suite du texte l'*oeconomie* ;
21. mobiliser *le meilleur de l'expérience internationale*, d'où qu'elle vienne.

Les défis que doit permettre de relever le fonds de développement local ne sont pas seulement financiers. Un *territoire*, et c'est le sens que nous lui donnerons dans toute la suite du texte, doit être considéré non sous l'angle administratif et politique des collectivités territoriales, ni sous l'angle d'un simple espace géographique, mais sous l'angle d'*une communauté de destin*, de production et de reproduction sociale et écologique, dans lequel la nature des relations qui relie chacun de ses membres entre eux et avec son environnement naturel mais aussi avec le monde extérieur (la capitale régionale, Bamako, les bailleurs de fonds, les membres de la communauté émigrée à l'étranger, les consommateurs et les fournisseurs de biens et de services) forment un système. Un territoire doit donc être considéré comme ce que l'on appelle *un système bio-socio-technique* : à la fois un système écologique, un système économique et social et un système technique combinant, comme on vient de le voir, différentes techniques les unes très anciennes, les autres très modernes qui se complètent mutuellement.

Ainsi définis les territoires maliens, dont nous excluons ici la capitale, Bamako, qui se trouve dans une position différente, ont à faire face à un ensemble de handicaps ou de défis qu'il faut identifier clairement si l'on veut que le fonds de développement local réussisse. L'expérience montre, en effet, qu'injecter massivement de l'argent dans une société ne contribue pas à son développement si les autres conditions du développement ne sont pas réunies. Pour l'illustrer, il suffit de rappeler que de nombreuses voix s'élèvent, décennie après décennie, pour réclamer un « plan Marshall » pour l'Afrique, en ayant en mémoire le rôle décisif qu'ont eu les financements américains du plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale. C'est oublier les raisons de réussite du plan Marshall : la guerre avait certes produit d'innombrables destructions matérielles et provisoirement déstructuré les Etats, mais n'avait pas affecté durablement les ressources humaines, les compétences technologiques, les systèmes administratifs, le tissu entrepreneurial, de sorte que le plan Marshall a apporté précisément l'ingrédient qui manquait. En sens inverse, si l'on parle au sujet de l'Afrique d'un continent riche et d'une population pauvre, par opposition à des pays comme la Corée du Sud ou Taïwan qui sont des pays pauvres (en énergie, en ressources naturelles, etc) avec des populations riches, c'est que l'injection massive d'argent par l'exploitation et la valorisation des ressources naturelles bénéficie très rarement aux territoires d'où elles sont extraites.

Le fonds de développement local aura donc pour *cahier des charges* d'aider les territoires maliens à relever ensemble les différents défis auxquels ils sont confrontés. On en retiendra cinq :

- ***L'absence de fonds propres.*** Cette notion de fonds propres venue du monde de l'entreprise, est préférée ici à la notion de financement, car l'enjeu n'est pas de financer des projets ponctuels mais de doter les communautés d'un capital qu'elles puissent faire fructifier. L'importance de cette distinction

apparaîtra plus loin dans les modes de remboursement.

- **L'absence d'autonomie et la faiblesse du capital immatériel.** On appelle capital immatériel d'une communauté l'habitude qu'elle a acquise, au fil des décennies et même des siècles, de prendre en main son destin, de dépasser les inévitables conflits d'intérêt et luttes de pouvoir pour se mettre ensemble pour résoudre les défis communs. Comme le montre l'expérience internationale, le capital immatériel est le bien le plus précieux d'une communauté. Il est central dans ce que l'on appelle *la résilience des sociétés*, c'est-à-dire leur capacité à réagir positivement face à des crises tels que conflits, crises alimentaires, catastrophes naturelles, pertes de débouchés économiques, etc. Les modalités traditionnelles de la gestion des relations entre agriculteurs et éleveurs ayant à se partager un même territoire est une bonne illustration concrète du capital immatériel. Or, les territoires maliens ont perdu une grande partie de leur autonomie, de leur capacité à penser de façon autonome leur avenir et de leur capacité à résoudre eux-mêmes leurs problèmes. Cette perte a résulté d'un triple mouvement : la centralisation -les ordres viennent de Bamako-; le poids de l'aide étrangère -segmentant le développement en projets définis en dehors de la communauté ; une économie duale juxtaposant un secteur tourné vers l'exportation et sur lequel les communautés ont peu de maîtrise et un secteur informel.
- **L'enclavement.** On pense en général surtout à l'enclavement physique, en l'absence d'infrastructures de transport des personnes et des biens. Mais *l'enclavement intellectuel* est aussi et même plus important. Les communautés, contrairement par exemple aux entreprises internationales, n'ont que très peu d'accès à l'ensemble mondial des expériences et des techniques susceptibles de les éclairer et de les aider dans leur stratégie de développement. Par contraste, la force du Japon au 19<sup>e</sup> siècle et de la Chine aujourd'hui est de se donner les moyens de regarder partout dans le monde comment et par quels moyens techniques les problèmes ont été résolus pour voir en toute liberté quels sont les exemples qu'ils leur sont le mieux adaptés. C'est la mise à disposition de ce vaste ensemble d'expériences qui dote une communauté d'une autonomie pour penser son propre développement, sans avoir à tout réinventer elle-même et sans être entièrement dépendante de ce que « les autres » -l'administration centrale, les services de vulgarisation, les ONG étrangères, les PTF- connaissent et sont susceptibles de leur apporter voire de leur imposer. Il est probable aussi que dans de nombreux cas ces communautés ne disposent pas *des outils et des méthodes leur permettant de se comprendre elles-mêmes*, ne se représentent pas leur propre système de relations et les flux qui les traversent et n'ont pas de démarche collective d'élaboration de stratégie (par exemple les outils couramment utilisés dans le monde économique comme l'analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités).
- **La faiblesse des ressources humaines disponibles.** Elle est aggravée par un double « drainage des cerveaux » : l'école éloigne des villages et des communautés et n'enracine pas l'enseignement dans des réalités locales ; les jeunes les plus brillants n'ont pas d'avenir local, ne sont pas formés au développement local et l'effort fait pour leur formation vient nourrir la capitale ou l'étranger.
- **La destructuration.** C'est le résultat de tout ce qui précède, la communauté ne se pense pas en tant que telle et en tant que communauté de destin. Elle est traversée par une multitude de logiques qui lui échappe.

Voyons comment chacun de ces défis se transforme en élément de cahier des charges du fonds de développement local

### 3.1 Doter les communautés de fonds propres

L'objectif du fonds n'est pas de financer par des dons et des prêts des projets ponctuels, à la manière dont le font la plupart des banques de développement, mais, à partir de premiers projets, de doter les communautés

territoriales de fonds propres, pour créer, progressivement des fonds locaux de développement gérés par les communautés elles-mêmes. D'ores et déjà, existent au Mali des outils de ce genre comme la Banque malienne de solidarité. C'est pourquoi la notion de fonds propres qui constitue un capital de départ non sujet à remboursement, comme cela se passe dans les entreprises, est une notion essentielle. Les techniques pour y parvenir existent, par exemple sous forme de fonds rotatifs : les remboursements des prêts vont à cet outil de financement local pour financer de nouveaux prêts. Cela conduit à créer au niveau des territoires une comptabilité économique, avec un actif et un passif et c'est une incitation forte au remboursement des prêts puisque d'autres bénéficiaires potentiels attendent ces remboursements pour bénéficier à leur tour des financements. Si l'on souhaite renforcer les liens au sein de la communauté, on peut aussi, comme cela s'est fait avec certains pays en matière de dette extérieure, en profiter pour créer des monnaies locales -qui ne sont en définitive qu'un outil de gestion des échanges internes à la communauté- convertissant la dette externe en un outil de développement local. Sans exclure d'autres modalités plus traditionnelles d'appui, comme celles qui est accordée à des projets de développement sectoriels ou à des créations d'entreprise, par une combinaison de dons et de prêts à intérêt réduit, cette création de fonds propres au niveau des différentes communautés territoriales du Mali constituerait un véritable levier de développement.

### 3.2 Renforcer l'autonomie et le capital immatériel des communautés

Le fonds de développement local doit, comme le reste de l'aide, comporter un volet permettant aux Maliens de penser par eux-mêmes leur avenir et de reprendre en main leur destin. L'économie du 21<sup>e</sup> siècle présente beaucoup de traits communs avec l'économie qui a précédé la révolution industrielle ; celle-ci a fait oublier pendant près de 200 ans aux sociétés occidentales, qui se sont développées les premières, que les ressources naturelles et énergétiques n'étaient pas inépuisables, ce qui a conduit à des modèles de développement et de consommation qui menacent d'ores et déjà la planète et dont la généralisation à toutes les sociétés est totalement incompatible avec notre survie. Avant la révolution industrielle, on ne parlait pas d'économie mais d'oeconomie, conformément à l'étymologie qui vient de deux mots grecs « oikos » le foyer domestique et « nomoi » les règles. L'oeconomie était l'art d'assurer le bien-être de toute la communauté dans le respect de la limite des ressources naturelles. Si l'on veut aider les communautés maliennes à se développer durablement, il faut leur éviter de suivre un chemin qui d'ici 20 à 30 ans se révélera une impasse parce que le prix de l'énergie fossile aura explosé, parce que les ressources naturelles seront de plus en plus rares et parce que l'environnement naturel, fondement ultime de la prospérité des communautés aura été détruit. Le fonds de développement local doit donc aider à mettre en œuvre une oeconomie locale.

Pour cela, il faut doter ces communautés de **capacité d'analyse et de réflexion** leur permettant de se comprendre elles-mêmes et, sur la base de cette compréhension, de rechercher leur propre voie du progrès. On oublie trop souvent que la généralisation de l'économie monétaire, au même titre que l'injection dans les communautés de ressources matérielles ou financières externes a fait perdre une grande partie de la connaissance du fonctionnement du système écologique, économique et social. On parle ici de perte parce que cette connaissance, dont dépendait la survie, était indispensable dans les sociétés pré-industrielles. Il faut donc, et le fonds doit dégager des moyens pour le permettre, doter les communautés d'une compréhension des flux de tous ordres entrant et sortant du territoire, et des flux qui circulent à l'intérieur. Cela vaut bien entendu pour l'argent mais aussi pour les flux physiques comme l'énergie ou, si l'on s'intéresse au fonctionnement de l'écosystème, au cycle du carbone, au cycle de l'azote, au cycle de l'eau, à la reproduction de la fertilité des sols, etc.

A partir de cette base, la communauté peut commencer à se représenter les stratégies dont elle peut se doter pour se développer, en particulier en valorisant mieux les ressources entrant dans le territoire, en s'assurant des complémentarités entre les différentes activités économiques, en particulier en créant, là où elles se seraient délitées les règles du partage du territoire et des ressources et des complémentarités entre éleveurs et agriculteurs. Cela implique pour le fonds de développement l'appui à **une nouvelle génération de « développeurs locaux »** formés à ce type d'approche. Puis il faut, en combinant apports financiers

extérieurs et apports directs de la communauté, veiller à ce que ce processus de réflexion de la communauté sur elle-même, constitutive du capital immatériel se développe d'année en année.

On a déjà évoqué à propos de la constitution des fonds propres de l'importance qu'une communauté se dote d'une comptabilité économique. Ce que l'on voit ici c'est la nécessité aussi de nouvelles formes de comptabilité des flux.

Les communautés locales disposent déjà d'un capital immatériel, avec des modes de gestion du bien commun coutumières ou plus récentes, avec des organisations de producteurs, des systèmes de crédit mutuel, des modalités de gestion des conflits, des régimes de gouvernance du sol et de l'eau, des liens avec le monde extérieur, notamment à travers la diaspora. Le fonds doit permettre aux communautés de s'en faire une représentation complète et s'attacher en priorité à renforcer ces dynamiques préexistantes.

### **3.3 Mettre à disposition de chaque communauté le meilleur de l'expérience internationale**

Cette nécessité est déjà clairement apparue pour le fonds dédié à la délivrance des services de base. Le besoin est aussi fort pour ce second volet. Le fonds devra développer avec l'administration malienne et avec le concours des organismes privés et publics désireux d'aider le Mali **d'une banque internationale d'expériences** couvrant les différents types de défis auxquels sont confrontés les territoires maliens. Ces expériences doivent elles aussi, lorsque certaines sont identifiées comme particulièrement pertinentes pour tel ou tel contexte, faire l'objet d'une traduction en langue nationale et de l'élaboration de matériaux audiovisuels pour ne pas être réservés aux professionnels du développement, mais pour être mis à disposition de tous ceux qui, au sein de la communauté, ont la volonté de prendre des initiatives. Ces fiches d'expérience devront bien montrer comment des innovations techniques -par exemple pour un usage optimal de l'eau, pour une production décentralisée d'électricité, pour la valorisation de la biomasse, pour l'usage d'internet et des techniques modernes de communication, etc- se trouvent mobilisées grâce aux aptitudes propres d'une communauté à s'en saisir ; car les technologies ne sont jamais les solutions miraculeuses ; elles demandent pour être valorisées des conditions sociales et financières particulières. Le fonds se dotera également d'un système de capitalisation d'expériences permettant aux différents territoires maliens de s'enrichir mutuellement par l'analyse de leurs échecs et de leurs succès.

### **3.4. La réforme de l'école et la constitution progressive d'un réseau de professionnels du développement local**

Dans toutes la mesure du possible, le fonds de développement travaillera avec un réseau d'enseignants du primaire, du secondaire, de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur pour faire évoluer les programmes en renforçant la dimension pluridisciplinaire et en les enracinant dans les réalités locales. Celles-ci, en effet, par leur diversité et leur complexité, fournissent des points d'appui concrets à l'acquisition de toutes les disciplines de l'esprit. Cet enracinement permettra au fil des années de transformer le regard des enfants et des jeunes sur leur propre réalité et leur permettra en retour de mieux assumer leur responsabilité vis-à-vis de l'environnement local. On peut observer dans différents pays que des programmes visant à mieux sensibiliser les jeunes de leur responsabilité vis-à-vis de leur propre environnement leur fait acquérir toutes les qualités requises sur le marché de l'emploi : capacité à contextualiser et à appliquer leurs connaissances ; capacité à relier les problèmes entre-eux ; sens de la coopération et du travail collectif ; capacité d'initiative, etc. Ce faisant, le développement local permettra aussi de lutter contre le chômage des diplômés, qui est un des fléaux endémiques des pays en développement. Parmi tant des jeunes formés, le fonds de développement pourra construire progressivement **un corps de professionnels du développement local** capable d'animer l'élaboration de stratégies collectives au sein de leur communauté ou capable de développer des activités économiques nouvelles.

### **3.5 La reconstruction de communautés capables de maîtriser leurs relations avec le reste du monde**

L'ensemble des efforts qui précède permettra aux différents territoires maliens de se penser de façon collective, de développer des stratégies à long terme, de revaloriser des formes multiples de coopération, de se sentir non plus ballottés par une mondialisation qui les dépasse, mais d'être en mesure, à leur tour, et selon les circonstances, de s'en protéger ou d'en tirer parti.

La gouvernance de ce fonds d'appui aux initiatives locales reste à préciser. Par sa nature même, il prendra la forme d'une fédération de caisses locales, avec mutualisation des moyens humains et intellectuels. Le mode de pilotage des caisses locales demandera à être défini avec soin en prenant en compte ce qui existe déjà et en tirant les leçons des multiples expériences existant dans ce domaine. Le recueil international et l'analyse des expériences existantes fera parti des premières étapes de sa mise en place.

## - VOLET 4 -

### Refondation de la sécurité et de la paix : un atelier régional « Construire durablement la paix et la sécurité dans la zone sahélo-saharienne à la lumière de la crise malienne »

La crise malienne a mis en exergue l'ampleur de la menace sécuritaire qui pèse non seulement sur le Mali, mais aussi sur l'ensemble des pays de la région. En effet, l'effondrement progressif de l'Etat et de ses institutions parachevé par le putsch militaire a été grandement accéléré par des facteurs régionaux liés à l'économie criminelle (trafics de drogue, d'armes, d'êtres humains...) et à l'extrémisme religieux nourrissant le terrorisme transnational dans un contexte de pauvreté et d'absence de perspectives d'avenir, surtout pour les jeunes.

La crise révèle surtout l'absence d'une capacité de réponse rapide, collective et efficace face aux situations de conflits. A la faillite de l'armée et à l'incapacité manifeste du pouvoir politique de gérer la situation au plan interne, se sont greffés les atermoiements des pays africains et des institutions d'intégration régionale ainsi que les hésitations d'une communauté internationale divisée sur les conditions et les modalités d'un soutien au Mali.

La principale leçon que l'on peut tirer de l'expérience malienne est que l'ampleur et la nature complexe des menaces sur **la paix et la sécurité dans la région ne peuvent être approchées ni dans un cadre exclusivement national ni dans une perspective exclusivement militaire**. Des Etats fragilisés au plan politique et économique et des sociétés en perte de repères et de perspectives n'ont ni les capacités humaines, matérielles et financières pour anticiper et faire face à une criminalité transnationale de grande envergure ni les capacités de produire les filets sociaux et moraux susceptibles de contrer la percée des extrémismes identitaires.

Ainsi, ce n'est qu'à la condition de considérer que la crise malienne est **une crise de l'Afrique sahélienne** qui se joue sur le territoire malien d'une part et que, d'autre part, la paix et la sécurité doivent être envisagées en lien avec **la création des conditions du développement économique et social**, qu'une vision et des stratégies globales à la hauteur des menaces pourront être définies pour construire durablement la paix et la sécurité humaine.

Pour répondre à un enjeu aussi fondamental pour l'avenir de la région, **les expériences tirées de toutes les régions du monde peuvent servir de source d'inspiration** pour identifier à la fois les principaux défis communs à relever et les réponses possibles spécifiques à la situation du Sahel. Toutefois, rapporter cet enjeu commun à l'échelle régionale appelle de profondes transformations intellectuelles, politiques, juridiques et culturelles sur des problématiques comme le principe de souveraineté – qui ordonne les relations internationales –, la conception de la place, du rôle et des responsabilités des forces de défense et de sécurité dans la société, les relations entre les Etats de la région, l'articulation des réponses construites au niveau régional avec les autres échelles de gouvernance – du local au mondial - .

En s'appuyant sur les travaux et les expériences tirées des pratiques - aussi bien des institutions que des communautés locales - et collectées depuis des années par beaucoup de réseaux africains et internationaux, il est possible de définir **un art de la gouvernance de la sécurité et de la construction de la paix**. Un atelier régional - porté par l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA)<sup>3</sup>, l'Alliance Internationale de militaires pour la paix et la sécurité<sup>4</sup> et Irénées<sup>5</sup> - auquel participeront des ressortissants de tous les pays de la région sahélo-saharienne et des témoins d'expériences couvrant d'autres pays et régions du monde peut constituer un premier pas vers cette direction. Cet atelier devra réunir toutes les catégories d'acteurs impliqués dans la gouvernance de la paix et de la sécurité : citoyens, organisations de la société civile, autorités coutumières, collectivités territoriales, chercheurs, Etats, militaires, institutions d'intégration régionale, coopération internationale. Il sera animé en trois séquences :

- approfondissement de l'identification des défis communs ;
- présentation des expériences similaires connues par d'autres pays ou régions du monde ;
- élaboration collective d'une stratégie adaptée à la région sahélo-saharienne.

En partant concrètement des enseignements de la crise malienne – notamment impuissance du Mali, lenteur de la décision politique au niveau de la CEDEAO et de l'Union africaine et recours tardif à l'intervention française alors que les menaces qui pèsent sur la région sont connues depuis longtemps -, il semble crucial pour le Sahel de relever cinq défis principaux qui répondent à des questions précises qui constitueront l'objet des discussions :

### **Défi 1 : Construire une capacité régionale de réponse commune aux menaces à la paix et à la sécurité humaine**

- Comment s'accorder sur une vision et une stratégie communes de la paix et de la sécurité au niveau régional ?
- Comment renforcer les instruments des institutions d'intégration régionale dans la prévention, la gestion et le traitement définitif des menaces à la sécurité et à la paix ?
- Comment promouvoir une action concertée des forces de défense et de sécurité de tous les pays concernés dans la lutte contre les trafics qui les déstabilisent politiquement, économiquement et socialement ?

### **Défi 2 : Eduquer à la paix et à la sécurité humaine**

- Comment intégrer la paix et la sécurité dans les projets éducatifs et tous les lieux et mécanismes de socialisation des individus ?
- Comment transformer les rapports entre les forces de défense et de sécurité et les sociétés, notamment en mettant les forces de défense et de sécurité au service du développement, de la protection des citoyens et de l'Etat de droit ?
- Comment concevoir une éducation qui transforme les rapports religions, politique et paix ?

---

3 [www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net)

4 [www.world-military.net](http://www.world-military.net)

5 [www.irenees.net](http://www.irenees.net)

**Défi 3 : Renforcer la paix et la sécurité par le développement économique**

- Comment adapter la gouvernance des ressources naturelles aux exigences de la paix et de la sécurité ?
- Quelles sont les alternatives à l'économie criminelle susceptibles d'être offertes aux populations, particulièrement aux jeunes ?
- Comment intégrer la paix et la sécurité dans tout projet de développement économique ?

**Défi 4 : Construire la paix après les crises**

- Comment articuler initiatives institutionnelles et mécanismes de médiation sociale dans la construction de la paix pour recréer la confiance et réconcilier les communautés ?
- Comment articuler construction de la paix, processus de transition politique et justice transitionnelle ?
- Comment traiter rapidement et définitivement la situation des réfugiés et déplacés ?

**Défi 5 : Trouver des réponses internationales aux menaces globales**

22. Quelles sont les évolutions souhaitables du droit international pour l'adapter aux menaces nouvelles et globales (responsabilité de protéger, pouvoir de sanctionner) ?
23. Comment renforcer les capacités d'intervention et de soutien mutuel de la communauté internationale dans les situations de crise ?
24. Quels instruments et mécanismes de coordination et de coopération dans la lutte contre les menaces globales au niveau international ?

## **Cadrage méthodologique**

### **1 - Cadrage**

Un atelier régional réunissant une grande diversité d'acteurs afin d'échanger et de débattre sur les réponses à apporter aux défis majeurs identifiés pour construire durablement la paix et la sécurité dans la zone sahélo-saharienne, à la croisée de la crise malienne et des expériences internationales.

### **2 - Choix des participants**

Pour garantir la légitimité des analyses, propositions et initiatives qui émergeront de cet atelier régional, il est indispensable que l'ensemble des participants soit jugé représentatif. Les thèmes proposés pour chaque atelier doivent être couverts de manière convenable par un échantillon représentatif des acteurs de l'espace public.

#### **a) Les catégories cibles**

Les milieux sociaux suivants sont ciblés :

- citoyens (avec une représentation significative des jeunes et des femmes)
- organisations de la société civile (associations, organisations communautaires, ONG)
- autorités coutumières
- collectivités territoriales
- secteur privé
- Médias, communicateurs et acteurs culturels
- Chercheurs/universitaires
- États et institutions publiques (fonctionnaires d'État, fonctionnaires locaux)
- militaires
- institutions d'intégration régionale
- coopération internationale

#### **b) Le nombre de participants**

Les participants couvrent principalement la zone sahélo-saharienne, et une grande partie de l'Afrique du Nord intéressée par la question sécuritaire dans la région : Mali, Mauritanie, Niger, Burkina Faso, Sénégal, Tchad, Côte-d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Nigéria, Maroc, Algérie, Lybie. A ces 13 pays, il faudra ajouter une représentation de la diaspora. Chacun de ces 13 pays sera représentée par 6 participants

également répartis entre les catégories d'acteurs identifiées, ce qui conduit à  $13 \times 6 = 78$  participants auxquels s'ajoutent les « témoins internationaux » porteur d'expériences et les organisations régionales (CEDEAO, UA), soit un total entre 100 et 120 participants, donc de 20 à 24 personnes par atelier au nombre de 5.

### **c) L'identification des participants**

Les participants à la conférence seront identifiés à partir de trois critères essentiellement : l'appartenance à l'un des pays ciblés; l'origine socioprofessionnelle; le potentiel de contribution aux problématiques soulevées par les ateliers (connaissance, expérience, influence...)

La sélection des participants s'appuiera :

1. sur une **base de données** sous forme d'annuaire-personnes avec, outre les coordonnées (adresse, email, etc..), les quatre points suivants : de quel pays ? de quel milieu ? quel apport ? sur quel thème ? recommandé par qui ?
2. sur les **réseaux sociaux** actifs en Afrique et dans le monde, dont l'Alliance Internationale de militaires, Irénées...;
3. sur la **diffusion des documents préparatoires** à la conférence ainsi que sur les actions de **communication grand public** qui seront menées en amont de l'évènement.

## **4 - La méthode de préparation**

### **a) Création des dossiers thématiques**

Le texte correspondant à chaque thème / défi dans la note introductive sert de **texte de problématique**. Un « dossier thématique » est ainsi constitué pour chaque thème. Aussi une nomenclature des thèmes sera créée, comme un thésaurus de mots clé, qui permet de parcourir l'ensemble des documents et fiches d'expérience de la base de données de l'ARGA, en y ajoutant le mot-clé correspondant dans la nomenclature pour les textes pertinents.

### **b) Alimentation des dossiers thématiques**

Pour nourrir les dossiers thématiques envoyés à chaque participant avant la conférence, plusieurs modalités sont utilisées:

1. la recherche documentaire : un groupe d'informateurs (un par thème) sera identifié; l'engagement de ces informateurs à aider à la préparation vaudra à chacun l'honneur de participer à la conférence; pour cela il sera mis à leur disposition une base de données « documents », comprenant l'identification d'expériences internationales, notamment à partir du site ressources d'Irénées et de son réseau, sur la résolution des conflits et l'analyse transversale des expériences disponibles dans la base de l'ARGA
2. la seconde modalité de préparation consistera à mettre à contribution les participants: les personnes sélectionnées s'engagent, préalablement à la conférence, à apporter leur contribution, pour le thème sur lequel elles interviendront : **quelles sont les questions majeures** posées par ce thème ; **quelles sont les expériences** les plus significatives ; **quelles sont les propositions** que le participant avance
3. une synthèse pour chaque thème / défi sera proposé, illustré par l'ensemble de la documentation réunie.

## 5 - Le déroulement de la conférence

### a) Découpage

La Conférence se tient sur **4 jours**, ainsi répartis :

- première matinée : ouverture et partage en plénière sur les objectifs et la méthodologie de la conférence
- premier après-midi : approfondissement des défis et « témoignages internationaux » en plénière
- les deuxième et troisième jours : 5 ateliers thématiques menés en parallèle, témoignages venus d'ailleurs, illustration vivante de certains exemples contenus dans les dossiers thématiques; discussion des réponses à apporter
- le 4ème jour : restitution et conclusions

### b) Répartition des ateliers

Les défis majeurs identifiés sont regroupés dans le cadre d'ateliers qui permettront de les approfondir et de les mettre en perspective ainsi que d'avancer sur des propositions concrètes ou du moins sur des axes structurants de changement :

- *Atelier 1 : Construire une capacité régionale de réponse commune aux menaces à la paix et à la sécurité humaine*
- *Atelier 2 : Eduquer à la paix et à la sécurité humaine*
- *Atelier 3 : Renforcer la paix et la sécurité par le développement économique*
- *Atelier 4 : Construire la paix après les crises*
- *Atelier 5 : Trouver des réponses internationales aux menaces globales*

Le produit des ateliers thématiques est d'aboutir à une synthèse : **quelles sont les principales questions posées ; quelles sont les expériences significatives qui peuvent servir de source d'inspiration ; quelles sont les propositions ; quels sont les engagements et les premiers pas ?**

### c) Rapportage des travaux des ateliers

Pour la systématisation des travaux de chaque atelier et la gestion du rapportage, il sera utilisé le **logiciel Desmodo et les cartes inversées** pour dégager les cinq à sept questions et propositions principales qui émergent pour chaque chapitre.

**Un groupe de rédaction** aura pour tâche de mettre en forme les propositions de synthèse issues de la conférence.

## - VOLET 5 -

### Refondation des forces de Défense et de Sécurité (FDS)

#### Mettre fin aux rapports conflictuels entre les "civils" et les forces armées et autres services de sécurité

Ce volet de la "Stratégie de sortie de crise", proposée à la Présidence du Mali, est directement relié au volet précédent (n° 4) qui s'attache à "déterminer les perspectives d'une politique régionale de paix et de sécurité à travers l'organisation d'un atelier organisé par l'ARGA et ses partenaires, associant États, Organisations internationales, Forces de sécurité et sociétés civiles des différents pays concernés.

En effet, la place et le rôle respectif des différentes forces au sein du dispositif de sécurité et de défense ne sauraient être identifiés et assignés avec justesse sans que le cadre politique et géopolitique pour leur orientation soit défini au préalable.

C'est aussi pour cette raison que le document présent ne peut représenter qu'une première ébauche de stratégie qui nécessite une *élaboration soigneuse et imaginative*, prenant en compte les *exigences d'une approche globale (civile et militaire)* pour la résolution des problèmes de sécurité régionale et s'inspirant de *l'expérience internationale* en matière de réforme du secteur de sécurité (RSS) et de réorganisation/refondation des forces armées, tout en prenant principalement en compte la situation et les cultures locales. La complexité du dossier et la force des ressentiments accumulés nécessitent des actions à court, moyen et long terme spécifiques et adaptées

Depuis la fin de l'ordre bipolaire, et surtout depuis la recrudescence des conflits pré-modernes, la sécurité n'est plus associée prioritairement à la souveraineté des États, mais davantage au développement humain et à la protection des personnes contre toutes les formes de violence (responsabilité de protéger). Les exigences sécuritaires ne renvoient plus exclusivement à des menaces d'ordre militaire, mais touchent à des causalités relatives à la pauvreté, à l'environnement, à l'ordre politique interne des États, etc. La sécurité n'implique plus seulement les rapports entre l'extérieur et l'intérieur, mais touche autant au cadre interne des États.

L'analyse de l'ensemble des réformes nécessaires dans le secteur de sécurité est donc une étape nécessaire dans la recherche d'une configuration de forces répondant non seulement aux enjeux de sécurité d'aujourd'hui mais aussi à la montée en puissance de l'architecture africaine de paix et de sécurité voulue depuis le début des années 2000 par l'Union africaine.

Beaucoup d'armées africaines n'ont pas encore effectué cette démarche de réforme, ou de réorientation, généralement réalisée lorsqu'il est trop tard et qu'il faut tout reconstruire. Maintenant que cette situation est arrivée au Mali, il faut absolument tirer parti de l'attention et de la disponibilité de la communauté internationale à intervenir pour stabiliser la région et à faire progresser la RSS comme un volet important de la stratégie globale de sortie de crise.

Il s'agira donc de faire évoluer l'ensemble des Forces de Défense et de Sécurité maliennes, aussi rapidement que possible mais avec la patience et la persistance nécessaire, vers des instruments efficaces au sein du système de gouvernance de la sécurité. Dans ce système, l'élément des "forces armées" sera résolument

différent d'une armée post-coloniale typique à forte dominante terrestre et devra évoluer vers une armée "**suffisante**" par rapport aux ressources que le Mali - soutenue par la communauté internationale - pourra y consacrer, **mais capable de prendre en compte sa part** des nouvelles menaces extérieures et intérieures. Cette armée sera appelée, en coopération avec les autres "forces de sécurité", à former le creuset de la cohésion nationale, défenseur de la démocratie et du peuple malien, apte à s'intégrer dans un système plus large de sécurité collective africain, régional (CEDEAO) ou continental (UA), et à participer le moment voulu à des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies.

Ces organisations internationales doivent impérativement être associées au processus de mise en oeuvre de cette refondation. Notamment la CEDEAO, dont la *Force en Attente (FAC)* et le projet de "*Code de Conduite des Forces Armées et des Services de Sécurité de l'Afrique de l'Ouest*" (2006) constituent des paramètres majeurs à prendre en compte dans l'organisation et l'équipement des différentes composantes des FDS.

Certes, la situation du Mali et son environnement sécuritaire s'ouvrant sur l'Afrique saharienne ne sont en rien comparables avec le cadre géopolitique européen. Mais il ne faut pas oublier que depuis sa création, l'Union européenne a beaucoup travaillé et acquis une riche expérience en matière de RSS. Elle a développé des capacités civiles et militaires à la disposition de sa Politique de Sécurité et de Défense Commune. Les difficultés pour y parvenir ont été grandes, tant est lourd le passé de l'Europe et tant sont complexes les chevauchements de divers types de solidarité avec des intérêts nationaux et des objectifs européens.

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'intégration des forces armées nationales dans le dispositif de sécurité transatlantique a nécessité des choix novateurs. L'exemple de la refondation des forces fédérales allemandes dans les années 1950-60, renonçant à un commandement suprême national et instaurant de nouvelles bases juridiques, morales et éducatives a influencé bon nombre de Codes de Conduite de militaires, notamment le projet déjà cité de la CEDEAO.

Mais des enseignements utiles pourront certainement aussi être tirés d'autres expériences acquises plus récemment dans le cadre du processus européen d'adaptation à la nouvelle donne sécuritaire après la fin de la guerre froide. Ce tournant historique a créé de nouveaux paramètres en fonction desquels quasiment toutes les forces armées nationales des pays membres de L'Union européenne ont été amenées à des réorganisations successives et parfois à des réorientations profondes, tel que les forces armées sortant du Pacte de Varsovie et intégrant l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et/ou l'Union européenne. L'exemple de l'Espagne post Franco pourrait aussi être utile.

Nous pensons que le gouvernement du Mali, les responsables de la gouvernance du domaine de sécurité, les organisateurs de la refondation des FDS du Mali, les intervenants de la communauté internationale ainsi que les observateurs de la société civile et des pays voisins peuvent s'inspirer de ces expériences, en évitant de reproduire les erreurs ou des schémas mal adaptés.

L'ARGA et ses partenaires africains et internationaux, notamment la *Société Internationale d'Éthique Militaire* avec ses branches américaine (ISME) et européenne (Euro-ISME)<sup>6</sup> pourront faire appel à des conseillers et experts politiques, universitaires, militaires, policiers etc. internationalement reconnus pour soutenir les autorités maliennes compétentes dans l'analyse des critères de la RSS et les accompagner dans le processus de mise en oeuvre.

Le principal bénéfice lié à une refondation réussie des Forces de Défense et de Sécurité sera l'augmentation progressive de la **confiance réciproque** entre les différents acteurs concernés, tant au niveau national (institutions politiques, corps de sécurité, société civile, population...) que régional et international (CEDEAO, OUA, UE, ONU...). **Or, la confiance est probablement la première garantie de stabilité et de paix.**

Afin d'inspirer la confiance réciproque et de mettre fin aux rapports conflictuels entre les différentes catégories des FDS et les "civils" (notamment les politiques), ce processus de refondation des FDS doit suivre les étapes et/ou adresser les chapitres suivants :

---

6 www.euroisme.org

- état de lieux des forces existantes (forces armées, gendarmerie, police, douanes, etc...)
- analyse des raisons d'aliénation des forces armées par rapport aux autorités (et instances) politiques
- définition des valeurs (maliennes et interafricaines) à défendre par les forces de sécurité
- définition des vertus à enseigner aux membres de forces de sécurité maliennes
- évaluation des risques et des menaces s'exerçant sur la sécurité territoriale, régionale et internationale
- réforme du cadre politique (de sécurité), juridique et législatif (séparation des pouvoirs, contrôle démocratique, droits et devoirs des militaires, statut, ordre disciplinaire, solde, couverture sociale, réinsertion après le service etc...)
- campagne d'information auprès des principaux agents de la gouvernance de sécurité et autres intéressés de la société civile
- définition de l'organisation et de l'équipement des différentes catégories de forces (en fonction des risques et menaces retenus)
- définition des critères de sélection et de promotion des officiers, des sous-officiers et des militaires du rang
- création de structures d'accueil pour le désarmement d'anciens combattants et pour leur réinsertion.

### **1. État de lieux des forces existantes**

Un des défis majeurs à relever pour parvenir à consolider les acquis de l'intervention européenne pour la stabilisation du Mali sera de veiller à ce que les missions des Forces de Défense et de Sécurité prennent davantage en compte la sécurité et la protection des citoyens de toutes origines comme un impératif catégorique et assument effectivement le respect et la protection des droits de l'homme, avec son corollaire qui est l'égalité du genre.

La refondation des FDS, après définition du format général, passe par la mise à plat des problèmes organiques les plus complexes:

- maîtrise et identification des effectifs;
- inventaire des fonctions à remplir;
- plan de formation des personnels;
- plan d'équipement;
- plan de stationnement et politique des infrastructures;
- réforme de l'administration;
- gestion des rémunérations;
- gestion des ressources humaines;

Une **mission d'évaluation du secteur de sécurité** au Mali devrait être confiée à un groupe d'experts sous la direction d'un général ou d'un directeur de police nommé par la CEDEOA ou par le Bureau du Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA).

## **2. Analyse des raisons de l'aliénation des forces armées dans la crise malienne**

Les engagements à respecter pour éviter un retour à l'image négative des FDS constituent un deuxième défi pour la réforme du secteur de sécurité. Une des voies de succès porte sur l'effort à mener en direction non du militaire en tant que membre des FDS mais du soldat et de l'agent de sécurité en tant que citoyen soumis aux mêmes difficultés que ses compatriotes tout en subissant des sujétions lourdes liées à son état. En ce sens, l'amélioration de ses conditions sociales doit être une priorité du Commandement, ce qui participerait assurément à renforcer son efficacité dans sa vocation à garantir la sécurité et le bien-être des populations.

Ce concept de la sécurité humaine a été battu en brèche au Mali par la précarité de la situation politique, sociale, économique et environnementale. Il a également été mis à mal par les incidents de violence où les Forces de Défense et de Sécurité se sont illustrées par des comportements irresponsables et contraires aux valeurs essentielles de leur corps d'origine. Même si c'est difficile, tout esprit de vengeance des pertes, condamnables, subies par le passé, doit être banni.

Les causes de cette aliénation des forces armées doivent être analysées et prises en compte aussi bien dans les procédures de vérification d'aptitudes pour servir dans les FDS refondées que dans les enquêtes criminelles ou procédures pénales à entreprendre.

## **3. Définition des valeurs à défendre par les FDS**

Les valeurs à défendre doivent bien correspondre à celles d'une nouvelle gouvernance dans le domaine de la sécurité et à celles de la société malienne dans son ensemble.

Le projet de Code de conduite des FDS en Afrique de l'Ouest réaffirme l'attachement des forces de défense et de sécurité aux principes de la démocratie, des droits de l'Homme, tels que définis par la Charte des Nations Unies, la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

Un déplacement de l'attention de l'Etat et - par voie de conséquence - des FDS vers les peuples est ainsi souhaité car la sécurité des droits humains et des libertés fondamentales est une condition de paix, de développement et d'épanouissement des personnes.

Au demeurant, le concept de "lien FDS–Nation" implique une projection des forces de défense et de sécurité vers des activités consacrées au bien être des populations. Il ne s'agit pas d'organiser les FDS en structure de développement et d'assistance mais d'en faire un corps cohérent dont les capacités profitent en premier lieu à la "sécurité humaine". Dans ce cadre, les FDS peuvent être soit un instrument clé ou, par nécessité, avoir la primauté dans la réalisation de certaines tâches.

Or, la "sécurité humaine" n'est pas un concept universaliste et uniforme, elle doit intégrer non seulement la garantie des droits humanitaires de base, mais aussi les aspirations des différentes composantes du peuple malien et des différents éléments des FDS par la prise en compte des spécificités culturelles, pour éviter d'adopter un système "venu d'ailleurs".

Par exemple, les relations de commandement entre chefs et subordonnés africains n'ont que peu de rapports avec les relations qui prévalent dans des armées européennes ou américaines, car elles prennent en compte

d'autres réalités et préoccupations. Ceci ne doit pas être ignoré et ne pas être éventuellement repoussé dans les "pratiques coutumières non officielles".

#### **4. Définition des vertus à enseigner aux membres des FDS maliennes**

**La formation civique, morale et éthique** doit renforcer la connaissance chez le militaire et autres agents de sécurité de leurs obligations. Sous ce registre, le principe de subordination à l'autorité civile et du service exclusif à l'Etat doit être constamment rappelé dans les cursus de formation et appliqué de manière exemplaire dans les rapports avec l'autorité. Il en est de même du respect des institutions et des restrictions statutaires qui doivent s'appliquer au militaire, à savoir la neutralité politique et le devoir de réserve, pour éviter son intervention ou le détournement de la force en dehors de son champ de compétence. L'élaboration éventuelle ( il existe peut-être sans être appliqué) d'un nouveau Statut doit permettre de clarifier les droits et obligations liés à la spécificité du métier militaire aussi bien pour les membres des forces de sécurité que pour l'environnement extérieur.

Cette formation doit particulièrement développer la conscience du militaire pour des rapports apaisés avec les citoyens. L'accent sera mis sur le respect des droits de l'Homme et la responsabilité de protection que les militaires ont envers eux. Des manuels comme les codes d'éthique ou de conduite du Soldat, regroupant des règles simples de comportement et de savoir-être, sont appropriés pour leur vulgarisation. Cette formation doit se faire en partenariat avec la société civile compétente (justice, université par exemple), qui est une partie prenante dans ces questions, et avec laquelle les FDS doivent trouver avantage à rechercher une meilleure compréhension mutuelle.

#### **5. Évaluation des risques et des menaces**

Les FDS doivent détenir les moyens et les effectifs que nécessitent la gestion en commun des risques et menaces actuelles et prévisibles qui concernent le Mali, ses voisins et l'Afrique de l'ouest dans son ensemble.

Les risques de calamités naturelles au Mali sont réels. La situation politique et économique ainsi que la multi-ethnicité de la population sont les générateurs permanents de risques d'instabilité et de confrontations armées.

La principale menace vient du crime organisé et des activités transfrontalières des trafiquants, liés aux producteurs et exportateurs de drogue d'Amérique Centrale et du Sud, qui utilisent à la fois des moyens de transport maritime et aérien pour livrer leurs produits dans des pays de la région, puis les exporter vers le nord, avec la complicité de groupes armés illégaux.

Ces groupes armés illégaux, aux motivations généralement plus économiques que politiques, souvent bien équipés et armés, mieux payés que les forces de sécurité locales, évoluant sur des vastes zones forestières et dans les espaces désertiques du Sahel sont des adversaires redoutables des FDS. L'histoire récente démontre les dégâts qu'ils peuvent commettre.

Mais la menace ce sont aussi des groupes terroristes évoluant dans les mêmes espaces et parfois liés avec les trafiquants de toute sorte.

#### **6. Réforme du cadre politique, juridique et législatif**

L'exigence d'appropriation de la bonne gouvernance démocratique est une préoccupation majeure pour l'institution de défense et de sécurité : la promotion de relations de confiance (vouloir vivre ensemble au minimum ) entre les civils (de toute origine) et les militaires, la redéfinition des missions au sein de cette

institution de défense dans un contexte démocratique, la professionnalisation de la sécurisation des processus électoraux, l'exercice du contrôle des FDS par les institutions démocratiques (commissions parlementaires) etc. vont être au centre des programmes à mettre en chantier par les institutions nationales compétentes, par la communauté internationale, les partenaires en développement etc.

## **7. Campagnes d'information**

Des campagnes d'information et de promotion de relations de confiance entre les civils et les militaires sont nécessaires pour que les FDS soient au cœur de la nation (affiches, spots ...): civils et militaires sont, ensemble, mis à contribution pour bâtir une société solidaire.

## **8. Définition de l'organisation et de l'équipement des FDS**

Les conflits conventionnels entre Etats voisins ne constituent pas la principale source de conflits. Les affrontements armés dans la région prennent plus souvent la forme de guerres civiles. C'est plus la faiblesse des armées qui conduit à la guerre civile, car mal entraînées, mal équipées, mal payées elles deviennent indisciplinées et prêtes à toutes les aventures. D'où l'intérêt de conduire de véritables **analyses sur les besoins en sécurité du pays** sans succomber aux sirènes des marchands de canons, toujours prêts à vendre des équipements coûteux, peu adaptés à une menace mal évaluée, dont la charge budgétaire accroît la paupérisation des agents de la sécurité.

Au contraire, la réforme doit conduire à des FDS dont le format correspond à l'indispensable compromis entre la nécessité de consacrer le plus de ressources possibles au développement et celle de procurer aux citoyens la "prestation de sécurité et d'espoir" qu'ils attendent de l'Etat. Ce compromis est très difficile à trouver car si les forces de défense sont trop faibles elles n'assurent pas cette prestation. Si elles coûtent trop cher elles compromettent le développement, mais si elles sont trop misérables, elles représentent le plus grand danger : peu motivées elles sont incapables de défendre le pays et constituent même une menace sur la sécurité intérieure. Le réglage est délicat et nécessite une réflexion apaisée loin du corporatisme, des revendications ethniques et des arrières pensées politiques.

## **9. Définition des critères de sélection et de promotion**

La nouvelle orientation de l'action des forces de défense et de sécurité suppose la réunion de trois éléments essentiels : le savoir, le savoir faire et le savoir être qui confèrent une aptitude à faire face aux exigences de "leadership" dans des postes de responsabilité. S'agissant du premier point, le savoir, il est le plus facile à quantifier et à mesurer. Mais la nouvelle orientation nécessite aussi un savoir faire et un savoir être. A ce niveau aussi, les cadres des FDS doivent être des exemples surtout pour la jeunesse. Leur perfection est une quête permanente et dépend largement de la sélection. Outre les capacités professionnelles physiques et intellectuelles, des valeurs telles que l'éthique et la déontologie, le respect de la dignité humaine et de l'intégrité corporelle de toutes les composantes de la société malienne, l'absence ou plus modestement dans un premier temps le contrôle du ressentiment, le refus de la corruption, etc. sont à mettre au centre des procédures de vérification d'aptitude et de notation qui guideront la sélection et la promotion. Un rapprochement entre cadres civils et militaires des FDS induira nécessairement à la fois un renforcement de capacités, en particulier en matière de droits humains et de respect de codes de conduite.

Mais l'efficacité de la mission des forces de défense et de sécurité dépend aussi de la prise en compte de l'équilibre des genres, en particulier en appliquant la résolution 1325 des Nations Unies, qui demande aux Etats d'impliquer au plus haut niveau, les femmes dans la prévention, la résolution des conflits et la consolidation de la paix.

**10. Structures d'accueil pour le désarmement d'anciens combattants et pour leur réinsertion**

Un levier important de la réforme sera l'organisation et la mise en place de structures militaires à impact économique et social.

La réinsertion sociale des anciens combattants de tous bords et des militaires partant à la retraite doit être accompagnée par le lancement de programmes agro-industriels qui permettent non seulement de faciliter le retour dans une vie civile des intéressés mais également de contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis par l'Etat en matière de développement.

Dans le domaine de l'assistance, la constitution de structures d'appui à l'autorité civile, plus particulièrement dans les cas de calamités naturelles (inondations, sinistres) et de catastrophes industrielles, peut être source d'efficacité. Les moyens de l'administration civile étant limités, les FDS sont systématiquement appelées à jouer un rôle important dans la maîtrise de ces incidents. Afin de pouvoir apporter une réponse immédiate et coordonnée, les FDS maliennes pourraient créer des détachements de réaction aux situations d'urgence, équipés et entraînés, qui pourraient être mis à disposition sur l'ensemble du territoire dans de courts préavis. Il s'agit d'un exemple concret de la prise en charge par les FDS de préoccupations quotidiennes des populations.



## - VOLET 6 -

### La refondation de la stratégie de développement au Mali

#### 1. Elements de cadrage

La société malienne n'a jamais eu de démarche autonome de définition d'une stratégie à long terme de développement. Ses premiers dirigeants ont reproduit le modèle de développement importé des régimes socialistes. Puis ce modèle a été abandonné comme il l'a été un peu partout dans le monde. Depuis lors, le Mali a, plutôt subi les injonctions des institutions internationales ou des partenaires techniques et financiers, qu'il n'a mobilisé ses ressources intellectuelles propres et l'énergie de la société pour inventer sa propre voie. C'est le défi aujourd'hui de la refondation de sa stratégie et de son modèle de développement.

Une telle stratégie est nécessairement à long terme. Elle ne peut fluctuer au gré des échéances électorales. Ce n'est pas un projet politique au sens restreint du terme car elle implique tous les acteurs de la société et nécessite une vision partagée par tous. Son élaboration suppose donc *une démarche inclusive et l'élaboration d'une vision partagée faisant l'objet d'un consensus politique et social.*

Le défi de refondation de l'économie est aussi celui de tous les pays de la région et plus largement celui de l'Afrique. Enclavé et disposant de ressources limitées, tant humaines que financières, le Mali ne peut prétendre faire cavalier seul. Sa stratégie de développement doit s'inscrire dans un cadre sous-régional et, plus largement, participer à l'effort des sociétés africaines de se ré-approprier leur destin en réinventant leur économie.

Le cadre sous régional implique de prévoir dès le départ une concertation avec les pays voisins et, au cours du processus d'élaboration, une étape d'*atelier régional* permettant de confronter les orientations maliennes avec celles des pays de la sous région.

La dimension africaine invite le Mali à être un participant actif aux Journées Annuelles de la Gouvernance en Afrique (JAGA), dont l'édition 2013 est intitulée précisément « *l'Afrique réinvente son économie* ». Le terme est pertinent.

La dépendance financière du Mali et de la plupart des pays d'Afrique à l'égard de financements étrangers fait qu'ils sont en général invités, comme le révèle l'expression employée, à *s'approprier* une stratégie définie en dehors d'Afrique et non à *définir* une stratégie africaine ou malienne de développement. La rupture doit s'opérer maintenant. La crise malienne a montré les limites de ces modèles imposés de l'extérieur. Elle est aussi l'opportunité de s'en affranchir.

Les théories du développement sont nombreuses. Chacune reflète une époque et une idéologie. Elles se sont succédées dans le temps. Si les théories faisant de l'Etat et de la formation brute de capital fixe (FBCF) les moteurs du développement **qui** ont dominé les années soixante, ce sont les théories néo-libérales, faisant de l'économie de marché et de l'insertion dans la mondialisation les moteurs du développement qui ont été

promues au cours des années quatre vingt dix.

Ces théories générales se sont toutes avérées impuissantes à rendre compte de la diversité des itinéraires de développement. Chaque fois que l'on donne un exemple de réussite et que l'on cherche à l'expliquer par des facteurs généraux, on peut trouver un contre exemple où le modèle a échoué ou un pays qui a réussi tout en ne respectant pas les dogmes en vogue (ainsi le développement économique de la Chine, qui a transformé en trente ans le monde, s'est fait en contradiction avec les dogmes néo-libéraux).

Il appartient à chaque région du monde, à chaque pays ,voire à chaque territoire, d'inventer son propre *itinéraire de développement* . Aucun modèle de développement imposé ou impulsé de l'extérieur ne marche : il peut conduire dans un premier temps à un développement rapide mais au profit presque exclusif du « donneur d'ordre », qui a les moyens de mettre en concurrence divers pays et continents (ce que l'on appelle la concurrence dans un monde devenu plat) ; Un pays ne se développe qu'à partir d'un consensus fort au sein de la population sur la direction à suivre et, souvent sur les revanches à prendre sur l'histoire.

**Les éléments constitutifs, les briques de base, de ces itinéraires sont toujours les mêmes :** partage par toute la population d'une même vision et d'une même ambition, valorisation des ressources naturelles, développement des infrastructures, construction de capacités entrepreneuriales, développement approprié des ressources humaines, partenariat efficace entre secteur public et secteur privé, processus d'apprentissage collectif , combinaison des ressources internes avec des ressources externes en technologie ou en capital, construction de règles du jeu stables propices à des engagements à long terme, adossement à un socle de valeurs partagées (le Confucianisme chinois a été pendant longtemps présenté comme un obstacle radical au développement chinois avant d'être considéré comme un atout aussi bien en Chine que dans la plupart des pays d'Asie où la communauté chinoise contrôle le monde économique!), articulation de différents niveaux de développement, du local au continental.

Mais si ces éléments constitutifs sont communs, la manière de considérer chacun d'eux et de les combiner entre eux est infiniment variée. **Chaque itinéraire est singulier** : chaque pays doit, en fonction de ses atouts et en fonction du contexte technique et économique de l'époque, trouver son itinéraire propre. **Il a besoin pour y parvenir de se nourrir d'un très grand nombre d'exemples pris dans le monde entier** . Aucun n'est un modèle à suivre intégralement mais tous ont quelque chose à nous apprendre, aussi bien par leurs réussites que par leurs échecs.

Des pays comme le Japon au dix neuvième siècle ou la Chine au vingtième n'ont pas hésité à parcourir le monde ou à mettre à contribution leur diaspora pour découvrir la variété des solutions qui ont permis aux premiers pays industrialisés de se développer. Ils n'ont pas eu le sentiment, en le faisant, de perdre leur âme. Ils étaient convaincus au contraire de leur capacité, une fois passées en revues les différentes solutions, d'adopter et d'adapter celles qui leur convenait le mieux. C'est cette mobilisation de l'expérience internationale que doit réussir aujourd'hui le Mali en invitant ses partenaires techniques et financiers à l'accompagner dans cette quête au lieu de lui préconiser des solutions passe partout.

Dans l'Etude nationale prospective « Mali 2025 », lancée en 1998 et publiée en 2005, un gros effort avait été fait pour écouter le point de vue de divers acteurs maliens et en dégager des éléments de vision commune pour certains de ces éléments constitutifs : le rôle dévolu à l'Etat, l'adossement aux valeurs traditionnelles, la réforme du système éducatif, l'intégration dans la sous région, la valorisation des ressources naturelles, le développement local, par exemple. C'était une simple étude débouchant sur un catalogue de mesures possibles et non un effort collectif de définition d'une stratégie. Ses conclusions ont d'ailleurs été peu débattues et prises en compte dans les années qui ont suivi. C'est néanmoins un bon point de départ.

Le développement est **une aventure de longue durée**. Le risque est toujours grand de copier des modèles actuels. Ils peuvent occuper un créneau de l'économie mondiale sur lequel il n'y a plus de place pour de nouveaux arrivants. C'est sans doute le cas aujourd'hui avec l'Asie qui a monopolisé les fonctions de fabrication des produits industriels pour le compte des pays riches, avec l'espoir d'incorporer de plus en plus

de valeur ajoutée au fur et à mesure qu'ils maîtrisent les technologies et les marchés.

Mais, risque plus grand encore, **dans un monde qui change rapidement, ils reposent sur des réalités qui n'auront plus cours au moment où le développement aura atteint son rythme de croisière.** Quand on est dans les derniers partants la plus mauvaise solution est de copier un itinéraire démarré plusieurs décennies auparavant. Il faut au contraire tirer parti des technologies les plus modernes, ce que fait déjà le Mali avec internet avec le téléphone mobile, et, surtout, se demander **quel sera l'état du monde dans cinquante ans.** C'est par rapport à lui qu'il faut se définir. On parle parfois en économie de « l'avantage du dernier partant ». Cet avantage est intimement lié à la capacité à anticiper.

Le Mali doit **refonder son économie** au moment où le modèle de développement issu de la Révolution industrielle du dix-neuvième siècle, fondé sur l'abondance en énergie fossile et en ressources naturelles, se trouve dans l'impasse. L'incapacité des pays développés ou émergents à lutter efficacement contre un changement climatique qui menace l'humanité tout entière et particulièrement le Sahel reflète l'inertie des modes de développement. Tous les pays du monde vont être confrontés à une transition difficile pour passer de l'économie actuelle -dont l'équilibre repose sur une croissance sans fin des consommations, des prélèvements et des rejets dans la biosphère-, à une *oeconomie*, orthographe et sens initiaux de l'économie, **assurant le bien être de tous dans le respect des limites de la planète.** Si le Mali et l'Afrique de l'Ouest sont capables d'anticiper cette mutation, au lieu de se percevoir et d'être perçus comme la lanterne rouge du développement, ils apparaîtront comme des éclaireurs de l'avenir.

Si le Mali adopte le cadre de pensée de l'oeconomie il devra **innover hardiment.** Par exemple, il devra se doter au niveau de chaque territoire des moyens d'analyser non seulement les flux monétaires mais aussi les flux de matière et d'énergie entrant et sortant et la manière dont ils sont valorisés. Il devra concevoir des acteurs économiques capables d'adopter une attitude responsable. Il pourra dans sa négociation avec des entreprises étrangères privilégier celles qui veulent mettre sur pied des filières durables. Sortant de l'opposition simpliste entre le marché et l'action publique et rejoignant la tradition des communautés africaines de gestion des biens communs, en particulier l'eau et les sols, traditions dont le mouvement des « commoners », dans la ligne de pensée du prix Nobel d'économie Elinor Ostrom, redécouvre aujourd'hui la richesse et l'actualité, il devra définir les régimes de gouvernance les mieux adaptés aux différentes catégories de biens et services. Sortant de la vision simpliste de la monnaie, il sera amené à créer une monnaie « énergie » et peut-être à développer des monnaies régionales stimulant le développement local. Mais sa démarche suscitera de l'enthousiasme et lui vaudra de nombreux appuis. Elle permettra en particulier de sélectionner des partenaires économiques novateurs et d'éviter les prédateurs. Elle conduira l'élite de la jeunesse malienne à penser en termes nouveaux et lui donnera le goût de créer.

La question de l'énergie est au centre de ces nouveaux modèles de développement, aussi bien en raison de la raréfaction des sources traditionnelles d'énergie fossile qu'en raison du dérèglement climatique résultant de l'émission de gaz à effet de serre. Dans tous les pays dépendants de l'étranger pour leur approvisionnement en énergie fossile celle-ci, en raison de son renchérissement, pèse d'un poids croissant dans la balance commerciale du pays comme dans le budget des ménages.

Le vaste territoire du Mali peut lui faire espérer de découvrir dans son sous sol des réserves de pétrole et de gaz. Il serait néanmoins imprudent de parier sur cette ressource hypothétique pour financer le développement du pays. Certains n'hésitent pas à parler de « malédiction du pétrole » tant sont rares les pays qui ont su faire un bon usage, au profit de leur population, de cette manne. Continent riche et peuples pauvres, telle est d'ailleurs la définition que beaucoup n'hésitent pas à donner de l'Afrique. Facteur de conflits, créateur d'une économie de la redistribution plutôt que d'une réelle économie productive, source d'une rente sans effort que les factions cherchent à s'approprier, le pétrole et le gaz n'ont pu être utilisés de façon féconde que dans des pays déjà développés, comme la Norvège avec son fonds souverain orienté vers l'après pétrole, mais jamais pour faire décoller une économie viable. L'histoire longue montre le lien entre ressources naturelles et conflits. La découverte de gisements de pétrole ou de gaz dans le Nord Mali relancerait instantanément, et avec la complicité intéressée de nombreuses puissances, les velléités d'indépendance.

D'ores et déjà, le Mali, malgré la pauvreté de sa population qui limite la consommation, est excessivement

dépendant de l'importation d'énergies fossiles. Il est probable que cette importation se fasse principalement au profit de la capitale, Bamako, dont le mode de développement urbain impose des déplacements motorisés, et au profit du secteur des transports. Ce qui renforce la tendance à la centralisation des ressources du pays. Sans une inversion radicale de ces tendances, le Mali risque de ne jamais connaître un développement autonome.

L'abondance du soleil caractérise tout le Sahel. Il n'en est que plus étonnant de voir les toits allemands, pourtant sous un climat chiche en soleil, se couvrir de panneaux solaires au contraire des toits maliens. Cet atout de l'énergie solaire, qui incite l'Europe à envisager de vastes programmes d'investissement au Sud de la Méditerranée pour approvisionner le Nord en énergie renouvelable, est si frappant que tout programme de développement y fait référence. Ce fut encore le cas de l'étude nationale prospective déjà citée. Il est urgent de se demander pourquoi ces louables intentions n'ont pas à ce jour été suivies d'effet. En tout cas, faire du Mali le premier pays du monde affranchi de l'énergie fossile créerait un imaginaire puissant dans le pays et à l'échelle mondiale. Il permettrait en outre de mobiliser progressivement des fonds d'investissement : si les négociations pour le renouvellement du protocole de Kyoto sont provisoirement dans l'impasse, cette situation ne pourra pas durer éternellement, ne serait ce que parce que les pays les plus gaspilleurs en énergie, comme les USA, commencent eux mêmes à ressentir les effets du changement climatique. Il faut donc anticiper en formant déjà les ressources humaines nécessaires le jour venu.

La richesse du Mali repose aujourd'hui sur son agriculture et son élevage et, potentiellement sur son énergie solaire. **Toutes ces ressources sont décentralisées.** Cette situation rejoint la réflexion sur l'oeconomie pour accorder la priorité au développement économique local. Cette perspective est explorée dans le volet 3 de la stratégie de refondation du Mali, consacré à **la création d'un fonds de développement local multi-bailleurs.** L'apport propre du Mali à ce fonds est décisif pour lui donner crédibilité et efficacité. Outre les ressources locales en argent ou en nature et les apports possibles de la diaspora, le Mali pourrait contribuer à ce fonds en l'alimentant avec une partie des exportations d'or. Le décollage des pays pauvres est souvent entravé par l'absence d'épargne interne. Il est évidemment tentant d'utiliser les rentrées de devises liées à l'exportation d'or pour payer les fonctionnaires et les services de base. La sagesse serait de sanctuariser ces ressources en devises pour doter le pays de fonds propres pour les investissements à long terme.

Le développement économique local est également nécessaire pour faire émerger du sein de la population malienne une classe d'entrepreneurs. Que l'on veuille promouvoir des entreprises publiques, privées ou communautaires, la capacité à entreprendre et à gérer sera nécessaire. Les entreprises actuelles du secteur formel sont avant tout des sociétés d'import export, des sociétés de service ou des filiales d'entreprises étrangères ; il est loin d'être avéré que ce soit la matrice d'une telle classe d'entrepreneurs. Ses prémices sont à rechercher tout autant dans l'économie informelle. Celle ci devrait bénéficier d'une plus grande considération si l'on veut en faire un atout du développement futur et non une simple économie de survie, symbole d'arriération.

Quel itinéraire technologique faut-il envisager pour le Mali ? L'apprentissage des technologies et le développement de techniques de plus en plus sophistiquées est une caractéristique classique de tout itinéraire de développement. Mais à partir de ce constat, de nombreux itinéraires sont possibles et les théories sont diverses. Faut-il commencer par des technologies simples, maîtrisables, réparables voire produites à l'échelle locale ? Faut-il commencer par des technologies intermédiaires, moins coûteuses et qui servent de support à une appropriation progressive ? Faut-il au contraire tirer parti des ressources les plus modernes pour gagner du temps ? L'expérience suggère que c'est dans une combinaison pragmatique de toutes ces approches que l'on peut parvenir à une stratégie efficace. D'ores et déjà, la population malienne, en particulier les jeunes, s'est appropriée de façon remarquable internet et le téléphone mobile, développant même, en l'absence des infrastructures lourdes des pays anciennement développés, des solutions innovantes. On le voit par exemple avec le paiement par le téléphone mobile de factures, qui pallie la faiblesse du réseau bancaire.

## **2. Un processus d'élaboration stratégique conduit sur un an**

Ce processus collectif s'étendra de janvier 2014 à décembre 2014. Il ne visera pas à élaborer une stratégie détaillée ou un programme d'investissements publics mais à dégager un consensus sur quelques grandes options. Pour cela il comprendra cinq étapes.

### **2.1 novembre 2013, participation active aux Journées Annuelles de la Gouvernance en Afrique (JAGA) consacrées au thème : l'Afrique réinvente son économie.**

Ce sera l'occasion de confronter les premières réflexions maliennes avec celles venant d'autres pays africains autour des cinq thèmes d'atelier : comment construire des capacités stratégiques ; quelle gestion des ressources naturelles ; quelle industrialisation et quelles entreprises ? Quels territoires ? Quel système de financement pour l'économie

### **2.2 janvier 2014, séminaire de lancement**

Il associera des experts maliens et un petit nombre d'experts étrangers et visera à lancer le processus en ouvrant une première discussion sur quatre questions :

- quelles technologies pour le Mali ?
- quelle gestion de ressources naturelles ?
- quelle économie : que sera le monde en 2050 et quel développement peut-il assurer un avenir durable et solidaire à la société malienne ?
- quelle place pour le développement local ? quelle autonomie pour les différents territoires maliens ?

### **2.3 avril 2014 : séminaire international sur les itinéraires de développement**

Le Mali invitera ses partenaires techniques et financiers à réunir des expériences significatives, par leurs succès ou par leurs échecs, venant des quatre coins du monde. L'analyse de ces différentes expériences se fera, chaque fois que possible avec des acteurs venus de ces pays ou de ces territoires pour partager avec le Mali le meilleur de leur expérience. Un effort de présentation systématique sera demandé pour présenter ces expériences selon une grille commune reprenant les différents éléments constitutifs d'un itinéraire de développement pour permettre de comprendre quels choix ont été faits et avec quels résultats.

### **2.4 juin 2014 : atelier régional sur les stratégies de développement**

Il s'agira de réfléchir avec les pays de la sous région aux complémentarités possibles entre les économies, à la mutualisation des moyens et des apprentissages, aux modalités de développement des échanges internes.

## 2.5 décembre 2014 : conférence nationale sur la stratégie de développement du Mali

Cette conférence devra être précédée d'une mise à disposition du grand public des conclusions des quatre étapes précédentes et d'une phase de concertation interne entre les différents types d'acteurs. Lors de cette conférence seront examinées les options possibles pour les différents éléments constitutifs de l'itinéraire de développement. Les conclusions de l'étude nationale prospective « **Mali 2025** » feront partie des contributions analysées lors de cette conférence.

Pour fixer les idées, les thèmes abordés pourraient être :

- développement autarcique privilégiant le développement progressif de ressources en interne versus développement par intégration aussi complète que possible dans le marché mondial ;
- utilisation immédiate de la rente tirée de l'exploitation des matières premières versus mobilisation de cette rente pour disposer d'investissements dans la durée ;
- accueil systématique des entreprises étrangères par la création d'un climat « propice aux affaires » versus ouverture à des partenariats contrôlés assortis de clauses de transfert technologique ;
- reproduction d'un modèle d'intégration progressive dans le marché mondial versus recherche d'une voie nouvelle centrée sur l'oeconomie ;
- développement impulsé de « haut en bas » versus développement stimulant les initiatives locales ;
- création de quelques champions nationaux bénéficiant de l'essentiel des financements versus création de tissus entrepreneuriaux locaux et régionaux ;
- lutte contre l'économie informelle considérée comme signe d'arriération et d'évasion fiscale versus prise en compte de l'économie informelle comme révélateur de capacités entrepreneuriales et révolte contre un système fiscal drainant vers la capitale et la fonction publique les ressources du pays ;
- stratégie d'apprentissage progressif des technologies suivant le modèle historique de leur apparition versus « sauts technologiques » passant directement aux techniques les plus modernes

## **- VOLET 7 -**

### **Refondation de l'aide :**

#### **Les défis des bailleurs de fonds lors de la refondation du Mali**

##### **1. La refondation de la gouvernance malienne implique une refondation de l'aide internationale au Mali, sous l'impulsion politique des autorités maliennes**

L'efficacité de l'aide internationale, publique ou privée, pour le développement des pays les moins avancés et les conditions d'amélioration de l'efficacité de cette aide font débat depuis plusieurs décennies. De nombreuses recommandations ont été émises, notamment pour mieux coordonner une aide publique et privée qui fait intervenir des dizaines de « partenaires techniques et financiers » (PTF), chacun avec ses priorités, ses procédures, ses modes d'évaluation.

Jusqu'à la crise de 2012, la plupart des PTF considéraient le Mali comme un élève modèle de la coopération internationale. Le développement de l'aide budgétaire reflétait cette confiance en l'Etat malien, jugé mieux à même que les PTF de définir les priorités pour le pays et de répartir les bénéfices de l'aide internationale.

La crise de 2012 et l'effondrement des institutions maliennes a pris de nombreux PTF par surprise. Soudain, dans un pays considéré comme un modèle de gestion démocratique, l'attachement réel des citoyens à la démocratie et aux institutions de l'Etat se révélait singulièrement faible. Compte-tenu du poids de l'aide internationale dans l'économie malienne et plus encore dans les ressources financières de l'Etat, l'interrogation sur la réalité du processus de développement malien et sur l'enracinement de la démocratie -une des conditions générales posées par les PTF pour allouer leur aide- s'étend inévitablement à l'aide elle-même, à la manière dont elle est délivrée, à ses effets directs ou indirects, positifs ou pervers.

Représentant 40 % des recettes publiques maliennes, l'aide internationale et les modalités de son allocation font partie intégrante de la gouvernance malienne elle-même. Il n'est pas possible de refonder la gouvernance sans envisager en même temps une refondation de la gouvernance de l'aide.

Après la rencontre des bailleurs de fonds du 15 mai à Bruxelles et les élections présidentielles réussies du 28 juillet et du 11 août 2013, en dépit des réserves que pouvait susciter leur tenue si rapide, le flux d'aide internationale va reprendre. En l'absence d'une volonté politique malienne forte, il est à craindre que chaque PTF reprenne ses vieilles habitudes. Ce risque est d'autant plus grand que pour chacun d'eux le Mali n'est qu'un des points d'application d'une logique institutionnelle et politique plus générale : il n'est pas avéré que la crise malienne suffise pour inciter chacun d'eux à une profonde remise en cause de ses pratiques.

L'autre risque est que la « communauté » des bailleurs de fonds se concerte pour décider de ce qu'il y a lieu de faire au Mali, le pays étant une fois encore mis devant le fait accompli d'une stratégie dont les termes auront été définis par d'autres. Risque d'autant plus sérieux que la logique profonde de l'aide est toujours **d'amener les bénéficiaires à se porter demandeurs de ce que les bailleurs de fonds sont disposés à apporter (ce qu'exprime l'idée d'« appropriation »)**. Il est donc essentiel que **les nouvelles autorités**

**maliennes** prennent rapidement l'initiative d'une remise à plat des modalités de l'aide internationale et soient en mesure de **proposer elles mêmes de nouvelles règles du jeu**.

## **2. L'identification des différentes causes d'inefficacité de l'aide**

L'aide internationale résulte du désir d'un certain nombre de pays et organisations privées à accompagner le développement du Mali. **C'est donc en dernier ressort les volontés des citoyens des pays du Nord ou des donateurs privés qui déterminent l'objet et le mode de délivrance de l'aide.** Le véritable « client » de l'aide, ce sont ces citoyens dont une part des impôts va à l'aide internationale -situation fragile dans les périodes de crise économique et budgétaire comme celle que connaissent depuis 2008 la plupart des pays contributeurs- et ce sont les donateurs des organisations non gouvernementales. C'est une réalité incontournable. Elle implique que les faiblesses actuelles de l'aide leur soient rendues visibles et que les règles nouvelles soient non seulement pertinentes mais aussi intelligibles par ces « clients ».

Chaque bailleur de fonds a sa propre pratique et il serait inexact et injuste d'appliquer les mêmes critiques à tous. On retiendra néanmoins ici quelques traits dominants qui définiront, en creux, ce que devrait être le cahier des charges de l'aide internationale proposé par le Mali à ses partenaires.

### **a) Une aide dispersée rendant difficile la conduite d'une stratégie de développement**

La coordination des différents bailleurs de fonds a permis, depuis quelques années, de donner plus de prévisibilité à une APD qui, compte-tenu de son poids relatif dans le budget malien, constitue un volet décisif de la gouvernance du pays. Mais cette coordination n'a pas permis pour autant d'éviter la dispersion de l'aide et celle-ci rend difficile une politique de développement cohérente de la société malienne. L'APD concerne 35 institutions nationales ou multilatérales différentes ; chacune intervient dans 6 domaines différents (au moins) ; près de 60% de l'aide est accordée sous forme de financement de projets ponctuels. Les autorités maliennes, tant nationales que locales, ont ainsi à assembler une myriade de décisions prises à l'extérieur du pays, chacune suivant sa propre logique et réclamant son mode propre d'évaluation et de reddition des comptes.

### **b) Des conditionnalités et un cadre général imposés de l'extérieur**

Ce n'est pas le Mali qui définit le cadre général de l'aide et les conditions mises à son obtention. Ainsi, le « Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté » (CSCR) n'est pas l'expression d'une volonté malienne, comme pourrait le laisser penser le mot « stratégie », mais d'objectifs politiques internationaux, notamment des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), certes respectables mais étrangers au peuple malien. La référence des responsables de l'aide à la « volonté malienne » est constante. Elle semble pourtant souffrir de contradictions congénitales : elle proclame la liberté de choix mais l'encadre ou la contredit par de multiples exigences normatives.

L'attribution de l'aide est soumise en général à des conditions, par exemple de « bonne gouvernance ». Rien de plus normal en principe. Mais ces conditions sont en général fixées unilatéralement par les bailleurs de fonds. Comme toujours, le code crée la ruse : plus une communauté est dépendante de l'aide extérieure et plus elle devient experte dans l'art de dissimuler ses objectifs pour donner toutes les apparences de l'élève docile et pour reprendre à son compte les critères des bailleurs de fonds. Mais il est rare que les conditions ainsi posées aient une véritable pertinence pour les communautés concernées.

Plus grave encore, ces exigences extérieures finissent par modeler les manières de penser au point que, pour

une partie de l'administration et du monde politique et économique malien, comme pour une partie des Partenaires techniques et financiers au développement, il n'y a d'autres stratégie de développement possible que celui qui découle de ces objectifs imposés de l'extérieur.

**c) Une aide publique structurée par les relations d'Etat à Etat et s'analysant en dernier ressort comme une rente**

Le transfert partiel des financements publics de « l'aide par projet » à « l'aide budgétaire » était supposé répondre à la critique de l'émiettement de l'aide et des conditionnalités extérieures. Mais cette aide budgétaire est concentrée sur le niveau national et n'a pas permis ou stimulé la réflexion en amont sur les modalités de la gouvernance malienne elle-même. L'APD remplit alors les mêmes fonctions que la dette extérieure dans de nombreux pays : l'assuétude à de nouveaux emprunts conduit les pays à suivre les préceptes imposés par les prêteurs.

*L'aide internationale*, au même titre que les ressources naturelles, est une **rente**. Sa distribution devient un des enjeux majeurs de la conquête du pouvoir politique, d'autant plus que la rente est concentrée au niveau national. Il est ainsi vraisemblable que l'aide internationale n'ait pas favorisé la redistribution de la rente sur l'ensemble du pays. Il faut aussi affronter un paradoxe : ***l'aide internationale met généralement l'accent sur la lutte contre la corruption et pourtant la généralisation de la corruption est décrite de façon unanime comme un des maux structurels dont souffre le pays.*** S'entretenant mutuellement dans l'aveuglement d'un Mali bon élève de la coopération internationale, les responsables de l'aide et les responsables maliens se sont trouvé prisonniers, voire victimes, de la fiction qu'ils avaient eux mêmes construite et dont il devient de plus en plus difficile de sortir. Ainsi a-t-on vu des responsables de l'aide demander au vérificateur général malien d'atténuer ses dénonciations de corruption pour ne pas contrarier le versement des sommes prévues, le rythme de décaissement, compte-tenu de la complexité des procédures d'attribution de l'aide, devenant à un moment donné un objectif en soi.

**d) Une aide internationale dont les citoyens maliens ignorent souvent l'usage**

La plupart des PTF mettent en place des modalités strictes, voire tatillonnes, de l'usage des fonds. Rien n'est plus légitime que ce contrôle pour rendre compte aux contribuables et aux donateurs de l'usage de leur argent. Mais ce faisant on se prive du contrôle le plus efficace, celui des citoyens maliens eux mêmes. Et la diversité des outils de contrôle mis en place par les différents PTF a souvent pour effet de détourner les bénéficiaires de l'aide de la mise en œuvre de leurs buts, une partie significative de l'énergie étant consacrée à satisfaire aux exigences de chaque bailleur de fonds et accroît l'opacité de l'usage de l'aide aux yeux des citoyens maliens.

**e) Des modalités de délivrance de l'aide qui ne favorisent pas la mise en œuvre de processus à long terme et confondent souvent planification et stratégie**

Le développement d'une société est un ***processus à long terme***. Il repose sur des ***apprentissages multiples***, créant au fil du temps ce que l'on appelle ***le capital immatériel*** des sociétés. Et, dans des contextes en constante évolution, la réussite du développement dépend de la capacité des différents acteurs à élaborer des ***stratégies*** à long terme s'adaptant à des circonstances nouvelles, tirant profit d'effets inattendus.

Malheureusement, la logique de l'aide internationale est souvent à l'exact opposé de ces considérations. Elle est fractionnée dans le temps. Dans bien des cas, la crainte que ne s'instaurent des relations clientélistes conduit à oublier l'importance des apprentissages. Les procédures d'évaluation de l'aide privilégient des

indicateurs de résultat quantitatifs et à court terme au lieu d'assumer le risque d'accompagner des processus de changement aux résultats peu quantifiables ou prévisibles. Trop souvent l'aide confond planification et stratégie : on demande aux bénéficiaires de prévoir d'avance et dans le détail l'usage des fonds et l'évaluation est rapportée aux objectifs de départ, ce qui est contre productif. On pourrait parler à cet égard d'une professionnalisation de l'aide qui est aussi éloignée que possible de l'art du développement et de la conduite du changement.

**f) Une aide internationale qui ne permet pas aux Maliens de penser par eux mêmes et de définir une véritable stratégie de développement nourrie du meilleur de l'expérience internationale**

Aucun pays ne se développe dans son coin, sans s'inspirer de l'expérience des autres. A fortiori, dans un système mondialisé, une attitude de fermeture aux autres dans un souci d'authenticité voire d'autarcie est vouée à l'échec. Mais aucun pays ne peut se développer sans une réflexion autonome sur ce qu'il est et ce qu'il veut être. La règle d'or est donc de pouvoir bénéficier de toute l'expérience internationale, qu'il s'agisse des technologies, des modes de gestion de la société ou des stratégies de développement, mais en digérant ces apports, en les sélectionnant en fonction des valeurs et de l'état de la société. Le Japon au dix neuvième siècle, la Chine au vingtième à partir de la politique d'ouverture de 1978 offrent de bons exemples de cette capacité à aller chercher des exemples de partout en ayant confiance dans leur capacité à en tirer parti pour eux mêmes.

L'aide internationale actuelle n'aide pas vraiment le pays à accéder à l'expérience internationale dans toute sa richesse, sa diversité et ses contradictions et la société malienne à tirer de cette diversité les leçons qui lui conviennent. Ce sont les PTF qui interprètent à leur manière l'expérience internationale à laquelle ils ont souvent accès pour la transformer en principes normatifs qu'il est demandé au Mali de mettre en œuvre. Même si cette démarche part de bonnes intentions, elle est contre productive. Elle ne permet pas de faire émerger une élite malienne ouverte sur les expériences du monde entier, capable d'en faire une analyse critique, capable de choisir ce qui est bon pour le pays et d'en faire sa propre synthèse originale. Le risque est alors grand que la formation au Mali même reproduise les discours normatifs des bailleurs de fonds, entretenant une difficulté à penser par soi-même.

L'exemple de l'ARGA Mali est à cet égard intéressant. Elle est membre de l'ARGA (Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique) régionale qui permet de confronter les réflexions et les expériences entre les différents pays de la sous région. L'ARGA fait un effort constant de croisement, dans le domaine de la gouvernance, entre ce qui s'invente au sein chaque société, notamment au niveau local et le meilleur de l'expérience internationale.

**g) Des perspectives nouvelles déjà esquissées par les autorités maliennes**

Le Président du Secrétariat Malien à l'Harmonisation de l'Aide, SHA, Monsieur Mamadou Dembele, souligne dans sa note du 30 avril 2013, la nécessité de changer en profondeur les modalités de la coopération. Selon lui cela passe par :

- « **Un changement dans la conduite et l'attitude des bailleurs.** Les expériences écoulées de coopération n'ont pas laissé beaucoup de place à la réflexion nationale et à la recherche de réponses nationales aux problèmes posés. Elles se sont surtout fondées sur les connaissances et expériences vécues par les bailleurs et leurs consultants dans d'autres pays, pour faire émerger des solutions aux problèmes maliens. Souvent le rythme des bailleurs est plus déterminée par des raisons de politique interne que par le processus national malien ;

- (...) **La recherche de l'équilibre dans les appuis.** Plutôt que de privilégier un niveau au détriment d'un autre, (les appuis des bailleurs doivent pouvoir se faire aux différents niveaux) (central, régional et local). Au niveau central tout comme au niveau décentralisé, ils doivent pouvoir travailler avec les acteurs publics et privés.
- **Le fossé entre le bailleur et le citoyen doit être rétréci. (Aussi bien les pouvoirs publics maliens que les bailleurs doivent rendre compte aux citoyens bénéficiaires).** Il s'agira en somme de faire émerger une nouvelle forme de redevabilité.
- (...) L'action des PTF ne sera plus de concevoir des projets, mais d'**accompagner les Maliens dans leur création, dans leur liberté de pensée.**
- (...) **La construction de la coopération devra se faire à partir d'une perspective stratégique et politique et moins sur des bases techniques qui privilégient davantage les conditionnalités, les dossiers techniques, les procédures et les taux de décaissement que les visions et les bonds qualitatifs**

### 3. Une conférence solennelle pour fonder de nouvelles règles

La définition d'un cahier des charges commun par les autorités maliennes et la communauté des PTF sera une priorité des nouvelles autorités maliennes. En effet, le risque est grand de reprendre les pratiques anciennes ce qui rendra d'autant plus difficile une réforme profonde dans le futur. Le nouveau Président de la République malienne devrait de ce fait prendre l'initiative de **susciter très rapidement une conférence avec les principaux bailleurs de fonds**, en particulier en organisant à Bamako **une rencontre de suivi de la conférence de Bruxelles du 15 mai**. Cette rencontre est de toutes façons nécessaire maintenant que les élections présidentielles se sont tenues et n'a pas de raison d'attendre les élections législatives.

Cette rencontre se déroulerait en deux temps : **l'analyse de la crise malienne en tant que crise de la politique d'aide internationale**, inscrivant cette réflexion dans celle, plus générale, de **la refondation de la gouvernance malienne** dont, comme on l'a dit, l'aide internationale est un volet ; puis la discussion d'un cahier des charges commun qui soit le fondement d'un **véritable contrat politique entre la société malienne et la communauté internationale**.

L'analyse des faiblesses de l'aide internationale devrait être menée dans un climat excluant toute polémique : il est en effet trop facile pour les autorités maliennes de se défaire de leurs propres responsabilités en réactualisant le discours sur les conséquences de la colonisation ou sur le complot occidental contre l'Afrique, mais aussi trop tentant pour les PTF de se retrancher derrière de règles propres à chaque pays ou à chaque institution pour refuser de voir les conséquences concrètes, pour le Mali, de leurs propres procédures.

La description qui précède des défauts les plus fréquents de l'aide internationale, fruit d'une généralisation inévitablement abusive, pourrait servir de grille d'analyse pour les différentes politiques d'aide au développement en présence. Du côté malien devraient participer à cette conférence non seulement les habitués des négociations internationales mais aussi les différents acteurs concernés, en reprenant les méthodes interactives du FMA (Forum Multi Acteurs) sur la gouvernance. Sans une réflexion publique et collective, le risque est en effet grand que les responsables au Mali de la coopération internationale se heurtent ensuite, dans leur propre pays, à une fin de non recevoir de leurs autorités administratives et politiques faisant valoir l'impossibilité de déroger à des règles de procédure s'appliquant à l'ensemble des pays bénéficiant d'une aide.

Un autre obstacle à surmonter est d'éviter les considérations théoriques et de parler des pratiques réelles. Les PTF sont en effet aguerris à expliquer qu'en théorie ils disposent de tous les instruments pour faire face à une situation comme celle du Mali, sans même avoir conscience du fait que la lourdeur de recours à ces

instruments ou leur diversité même annule en pratique les bénéfices qu'on peut en retirer en théorie. Pour dépasser cet obstacle, il sera demandé à chaque PTF de présenter une étude de cas de ce qu'il a cherché à faire, à partir de laquelle l'ensemble des participants pourront discuter des effets pratiques.

Sur la base de cette analyse, la Présidence malienne proposera un cahier des charges répondant à ces différentes faiblesses.

#### **4. Propositions pour une coopération internationale renouvelée**

##### **a) Aider les Maliens à se ré-appropriier leur destin**

La future aide doit permettre un réel processus de réflexion des Maliens eux mêmes sur leurs valeurs, leur gouvernance, leur économie, en faisant en sorte qu'ils ne soient plus subordonnés à des priorités, des modes de faire, des cadres de pensée, des contrôles a priori imposés de l'extérieur. Les PTF, qui se positionnent trop souvent comme juges de l'action des autres, doivent accepter à leur tour d'être jugés et évalués. Ils ne doivent plus apporter des solutions normatives mais aider au contraire tous les acteurs maliens à accéder à la diversité des expériences internationales pour élargir leurs perspectives et éclairer leurs choix .

**Cela** pourrait impliquer par exemple l'engagement de chaque PTF, public ou privé, de consacrer au moins **1% de leur aide aux efforts maliens de refondation de leur société, de leur gouvernance, de leur modèle de développement.**

L'autre engagement, inséparable du premier, serait de mobiliser au service du Mali le meilleur de l'expérience internationale, non plus sous forme normative mais sous forme de fiches de cas accessibles à tous les acteurs et de meilleure inscription des Maliens dans des dispositifs d'échange d'expériences.

La stratégie de refondation présentée pour le Mali fournit des illustrations concrètes des usages immédiats de ces montants réservés à une réflexion malienne et sous régionale :

- refonder la gouvernance à travers l'extension et les prolongements du Forum Multi-Acteurs (volet1) ;
- refonder la nation à travers une Assemblée malienne de citoyens impliquant toute la communauté et permettant aux Maliens de redéfinir les raisons de vivre ensemble et les valeurs qui les fondent (volet 2) ;
- identifier et mettre en oeuvre les principes directeurs devant guider la délivrance des services de base par les collectivités (volet 3) ;
- définir les perspectives d'une politique régionale de paix et de sécurité (volet 4) ;
- définir les rôles des différentes forces de sécurité et le processus de refondation d'une armée, d'une gendarmerie et d'une police républicaines, au service de la population (volet 5) ;
- définir un projet économique pour le Mali pleinement inscrit dans le vingt et unième siècle (volet 6).

Cela supposera peut-être **une redistribution des rôles au sein des PTF**, décentralisant plus fortement les responsabilités au profit des représentations au Mali et exigeant de celles ci une implication plus grande au côté des responsables locaux maliens, non plus pour édicter des conditionnalités de l'aide mais pour leur **rendre disponible le meilleur de l'expérience internationale**, condition pour qu'ils soient eux mêmes d'authentiques experts du développement et non des experts interchangeables des procédures de délivrance

de l'aide.

### **b) Créer un fonds multi-bailleurs orienté vers le développement local**

Cette perspective est détaillée dans le troisième volet de la stratégie de refondation. Elle répond à deux faiblesses de l'aide actuelle, l'émiettement d'un côté, la centralisation de l'autre. Cet appui direct aux échelons régionaux et locaux passe par la création d'un fonds de développement multi-bailleurs, pluri-annuel, pouvant combiner des prêts pour l'action économique et des dons pour la mise en place et le fonctionnement des services de base et pour le développement d'une réelle réflexion endogène sur le développement local, de façon à permettre aux collectivités territoriales elles mêmes d'inscrire leur action dans la durée et, plus encore, d'engager un processus de réflexion et d'apprentissage collectifs.

Les autorités maliennes elles mêmes affichent la volonté que 30 % des budgets publics soient gérés par les autorités locales. En écho à cette volonté les différents PTF prendraient ***l'engagement que 30 % de leurs budgets aillent à ce fonds de développement local***, dont les orientations seraient discutées avec les autorités maliennes mais en évitant le risque, toujours bien réel, au Mali comme ailleurs, que des fonds collectés au niveau central ne peinent à redescendre vers le niveau local.

### **c) Réformer les procédures de l'aide pour permettre le soutien de processus à long terme et de stratégies évolutives**

Le volume d'aide publique et la part de cette aide qui bénéficie au Mali sont subordonnés aux arbitrages budgétaires des différents pays des PTF, ce qui rend difficiles les engagements financiers à long terme. Mais il est néanmoins possible d'avoir des accords cadres pluri-annuels.

L'appui financier ne devrait pas être subordonné à un budget détaillé dont les usages sont fixés au départ et l'évaluation ne devrait pas se centrer sur la conformité des dépenses à un planning fixé à l'avance. Les partenaires maliens devraient avoir la responsabilité d'affecter au mieux les moyens disponibles en fonction des objectifs poursuivis et le contrôle a posteriori, fondé sur une ***évaluation conjointe de la pertinence de l'action menée*** devrait se substituer à la fois au contrôle a priori et à d'illusoires évaluations de l'impact propre de chaque projet. Ceci suppose, là encore, une relation de confiance mutuelle qui ne peut découler que d'un apprentissage, et une capacité de dialogue et d'expertise de la part des gestionnaires locaux de l'aide internationale.

### **d) Renforcer le contrôle des citoyens maliens sur l'usage de l'aide et unifier le cadre du reporting financier.**

Les premiers intéressés à l'efficacité de l'aide sont les citoyens maliens eux mêmes. Une traçabilité de l'aide est aussi la condition de sa pérennité. Le développement de l'accès à internet et la généralisation du téléphone mobile créent de nouvelles opportunités d'un suivi citoyen direct de l'usage des fonds.

Ce suivi citoyen est inséparable d'une unification des modes de reporting financier aux PTF. Il est légitime que chaque pays ou organisme donateur ait ses propres attentes en matière de reporting. Mais la confrontation de ces différentes attentes devra permettre de mettre au point au Mali un ***cadre commun de comptabilité analytique***, les présentations par les différents bailleurs de fonds se faisant à leur initiative par agrégation de certains des postes. Les dépenses liées à l'aide seront ainsi postées sur un site internet permettant leur suivi citoyen.



## **- VOLET 8 -**

### **Refondation du débat public : mettre à profit la période pré-électorale pour susciter des débats publics sur la refondation du Mali**

#### ***Une crise structurelle appelant des réponses structurelles***

Chacun s'accorde pour reconnaître que les événements de 2012 ne sont pas un accident de parcours mais le révélateur d'une crise profonde de la gouvernance et de la société malienne, dont les causes remontent pour certaines à la colonisation et d'autres à tous les événements qui se sont écoulés au cours des cinquante premières années d'indépendance.

La démocratie représentative, instaurée en 1992 et largement sollicitée par la France (discours de la Baule), présentée souvent comme un modèle en Afrique de l'Ouest, n'a pas été généralement appropriée par les populations et les institutions lui sont souvent étrangères. On observe une très forte défiance à l'égard des élites politiques, dont on dit qu'elles agissent trop souvent en vue de leurs intérêts personnels et clientélistes plutôt que pour le bien du pays.

Le régime transitoire instauré sous l'égide de la CEDEAO à la suite du coup d'Etat militaire s'était vu confier deux missions : restaurer l'intégrité territoriale et organiser des élections libres et transparentes permettant en théorie de doter le pays d'un pouvoir légitime, légalement élu, bien sûr, mais aussi reconnu par la population comme étant au service du bien public et animé par des dirigeants capables, visionnaires et dévoués au bien public.

Le régime transitoire, profondément divisé, sans légitimité réelle, confronté aux conséquences de tous ordres résultant de l'interruption provisoire de l'aide, n'a pas été en mesure de mener à bien ces deux missions. C'est l'intervention des troupes françaises qui a permis de recouvrer l'intégrité des territoires. Cette intégrité est aujourd'hui incomplète comme le montre l'absence des troupes maliennes de la région de Kidal et l'existence de plusieurs centaines de milliers de maliens déplacés à l'extérieur du pays, y compris de nombreux responsables politiques locaux. L'organisation d'élections était impensable avant le recouvrement de l'intégrité territoriale. Elle a tardé et s'engage maintenant techniquement dans de mauvaises conditions. Plus encore, chacun note l'absence de véritables débats politiques.

#### ***Un dilemme redoutable : organiser rapidement des élections ; engager dès maintenant des réformes structurelles***

Au même moment, des réflexions sont menées à l'initiative de la Présidence sur les conditions de sortie de

crise. Elles impliquent de s'attaquer aux causes profondes de la crise et pour cela de mettre en œuvre un processus de refondation de la gouvernance et de la société qui doit impliquer tous les acteurs sociaux, politiques et économiques. Les éléments de ce processus, qui s'étendra certainement sur plusieurs mandats, sont en cours de définition. Ils comportent par exemple la refondation de la gouvernance. Mais cet effort collectif n'engagera pas le futur Président si les perspectives qui s'ouvrent ne font pas l'objet d'un vaste débat public avant les élections, amenant les candidats à se prononcer sur la nature et les causes de la crise, sur les réponses à y apporter qui ne soient pas, comme on l'entend dire, de simples accommodages. Cette nécessité est d'autant plus forte que la rapidité d'organisation des élections met les maliens devant un dilemme : élire un Président issu du monde politique antérieur à la crise, qui sera assimilé par nombre de ses compatriotes à ceux qui ont conduit la nation à la faillite ; ou élire un nouveau venu dont les visées sont incertaines, l'expérience de la gestion de la société limitée et dont le mérite principal aura été de réunir les fonds nécessaires pour la campagne électorale, avec ce que cela implique de suspicions.

Le dilemme actuel n'a rien d'exceptionnel ; dans les périodes de crise et de refondation, il faut combiner les réponses aux urgences et l'engagement de réformes structurelles, avec ce que cela implique de diachronie. Dans ces conditions *l'organisation de débats publics en langues nationales amenant les candidats à s'exprimer* sur les causes et réponses à la crise représente à la fois un effort pour surmonter, dans toute la mesure du possible, la contradiction et un enjeu démocratique essentiel.

### ***Mettre à profit les trois mois qui viennent pour susciter des débats publics télévisés sur les enjeux de la refondation***

Pour des raisons techniques et sociologiques (saison des pluies et ramadan en juillet), il n'est pas raisonnable d'envisager des élections avant le début novembre. Cela donne environ trois mois pour organiser ces débats publics à la télévision et à la radio. Mais il semble impossible que ces médias envisagent spontanément de tels débats libres en langues nationales. Chacun s'accorde à souligner que ces débats sont depuis des années absents de la scène publique. Et le niveau de formation des journalistes à ces questions est sujet à caution. La seule solution dans ces conditions est d'acheter de l'espace aux télévisions et radios publiques et privées et de faire de l'organisation de tels débats une des composantes d'une stratégie globale de sortie de crise.

### ***Qui pourrait organiser ces débats ?***

Le Forum Multi Acteurs du Mali (FMA), organisé par la branche malienne de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique, ARGA Mali, depuis 2008 et unanimement reconnu comme un espace de débat libre, non partisan, doté de très bonnes méthodes d'animation. Il est un des rares espaces où la nature et la profondeur de la crise malienne ont été anticipées de longue date et où des propositions de refondation de la gouvernance ont été énoncées. ARGA Mali est de ce fait directement impliqué dans la définition d'une stratégie de sortie de crise et est donc pleinement qualifié pour concevoir et animer ces débats. Il le fera en partenariat avec le réseau Djémù qui regroupe à Bamako et de façon informelle, précisément autour de débats de fond, les leaders de différentes organisations de jeunes. L'implication de ce réseau, particulièrement soucieux de ces questions de gouvernance et invité à animer des séances de formation sur ce thème, notamment de journalistes en partenariat avec l'Institut Panos, manifesterait en outre l'aspiration d'une nouvelle génération de maliens à voir émerger une vraie vision pour l'avenir de leurs pays et une profonde transformation des mœurs et du personnel politique. Il a d'ailleurs mené récemment une réflexion collective d'une rare qualité sur les vertus qui, dans la société malienne traditionnelle, devaient caractériser les leaders politiques, vertus d'une rare actualité après la crise.

### **Cadre thématique des débats<sup>7</sup>**

- La nature de la crise au Mali : accident de parcours ou crise profonde appelant des transformations structurelles et une refondation de la gouvernance et de la société ?
- Les principes directeurs d'une fondation malienne légitime et les changements à entreprendre pour y parvenir. Comment faire naître une réflexion fondamentale sur l'avenir de la société malienne et les raisons de vivre ensemble ?
- Quelle nouvelle étape pour la décentralisation au Mali ? Faut-il et comment donner une plus grande responsabilité et de plus grands moyens humains aux collectivités territoriales pour assurer les services de base à la population ?
- Quelle armée et quel développement du Nord Mali pour assurer une paix durable ?
- Quel projet économique et quelle stratégie de développement pour le Mali au vingt et unième siècle ? Comment s'attaquer aux obstacles structurels au développement ? Peut-on à la lumière de l'expérience internationale ouvrir des voies nouvelles ?

## **Méthodologie générale d'organisation des débats publics**

La méthodologie d'organisation des débats publics se déroulera en trois volets afin d'intégrer une dimension évaluation et capitalisation à l'animation des débats.

### **Volet 1 : Systématisation des préoccupations des groupes d'acteurs**

Pour la mise en œuvre d'une telle initiative il demeure pertinent de savoir d'où l'on part ? À quelles préoccupations on veut apporter des réponses ? Et surtout quelles réponses pertinentes ont été apportées aux préoccupations initialement exprimées après le processus ?

La mise en place d'un dispositif de collecte de paroles à travers les fiches d'expériences permet d'établir cette cartographie des préoccupations légitimes exprimées par les groupes d'acteurs cibles. Il s'agira donc de recueillir l'ensemble de ces préoccupations à l'aide d'une grille d'analyse préalablement établie qui cadre parfaitement les grandes enjeux et défis de la nation malienne, à la fois sur le court et sur le long terme. Cette grille permettra de mieux structurer les différentes questions soulevées par les populations et aux-quelles les candidats aux élections présidentielles devront se prononcer et apporter des réponses à l'aune de leur projet de société respectif qu'ils proposeront aux électeurs au cours de la campagne électorale à venir.

La réalisation d'une action de collecte de paroles permettra de donner la parole aux acteurs légitimes et engagés dans des dynamiques de changement et de refondation de la gouvernance malienne. Pour conduire cette collecte de parole, un dispositif composé de trois personnes sera mis en place. Ce dispositif sera conduit par un professeur d'université spécialiste en science sociale ayant une bonne capacité de coordination méthodologique.

Au total une cinquantaine de fiches d'expériences seront produites à partir desquelles une analyse

---

<sup>7</sup> Le cadre thématique des débats n'est pas exhaustif, il sera complété et enrichi avec les préoccupations recueillies auprès des acteurs.

transversale permettra d'élaborer le document final. Le document final présentant la cartographie des préoccupations des acteurs mettra également en exergue quelques questions essentielles qui serviront de cadre pour les débats et d'interpellation des candidats aux élections.

## **Volet 2 : Organisation et animation des débats publics**

Trois formats de débats publics seront animés avec des groupes cibles différents, avec pour objectif de mettre en exergue les préoccupations particulières de chaque catégorie d'acteurs et de susciter des discussions intenses et structurés avec les candidats aux élections.

### **Format 1 - débat public à la télévision entre les candidats eux-mêmes**

L'objectif de ces débats est de permettre aux journalistes d'interpeller les candidats sur leur projet de société et sur les stratégies de changement et de refondation de la gouvernance qu'ils proposent. Un panel de quatre journalistes sera expressément composé pour accompagner l'animation des débats publics, deux journalistes de la télévision, un de la presse écrite, un de la radio.

Etant donné le nombre probablement élevé de candidats aux élections à venir, un total de quatre débats publics seront organisés, réunissant entre 4 à 5 candidats par débat. Deux débats télévisés seront animés sur la chaîne publique nationale (ORTM) et deux autres sur la chaîne privée Africable Télévision.

### **Format 2 - débat public en direct à la radio (club radio) entre candidats aux élections et les groupes cibles des femmes**

La collecte de paroles qui sera effectuée en amont permettra d'identifier les organisations des femmes et de jeunes capables de changement et engagés dans des dynamiques de reconstruction. A cet effet, l'accent sera mis sur les organisations de femmes (formelles ou non formelles), non visibles ou non institutionnalisées, mais ayant une forte capacité de mobilisation. Ces organisations ont souvent une faible capacité de communication externe du fait de l'insuffisance de ressources dont elles disposent, elles n'en restent pas moins dynamique. Ces groupes de femmes sont en général bien structurés et très organisés dans les quartiers, les communes, et sont en général la cible des candidats aux élections qui tentent de capter leurs voix à travers des dons en nature (pagnes, sel, sucre, etc.).

Au Mali, les femmes représentent près de 50, 4% de la population malienne<sup>8</sup>, les groupes des femmes sont donc un électorat important. Les femmes sont en général les meilleures auditrices des radios privées. Les débats publics entre les femmes et les candidats auront la forme de clubs radios. Le club radio est conçu sous la forme d'une émission pré-enregistrée ou en direct avec des panélistes et des discutants. Dans ce cas précis, 4 clubs radio de 2h de temps chacun seront animés, dont 2 à Bamako, 1 à Mopti et 1 autre à Gao. Chacun des clubs radios réunira une cinquantaine de femmes, les panélistes seront les candidats aux élections ou leurs représentants (au moins 4 à 6 candidats seront représentés). Au cours de la rencontre les femmes poseront des questions aux candidats, des journalistes formés seront chargés de l'animation et poseront des questions de relance issues du dossier produit par la production de fiches d'expériences.

---

8 Source : Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MPFEF)

### **Format 3 - Débat public en format conférence - débat entre candidats aux élections et les groupes cibles des jeunes**

Les jeunes de 15 à 34 ans représentent plus 39,5% de la population malienne<sup>9</sup>, ils constituent avec les femmes l'électorat majoritaire. En vue d'établir la particularité des préoccupations des acteurs jeunes, les débats publics avec les jeunes seront organisés sous forme de conférence – débat. Ce schéma a montré sa pertinence notamment dans le cadre de l'Espace Djèmù, qui mobilise depuis 2011 des jeunes maliens et qui interpelle les autorités publiques sur la gouvernance et les questions de démocratie. Ce réseau de jeunes à un solide partenariat avec l'Institut Panos, l'Université des Sciences Humaines et des Sciences de l'Education (USHSE) et bien d'autres organisations, cela demeure un atout pour donner de larges échos aux débats publics qui seront animés avec les groupes des jeunes.

Quatre conférences – débats seront animées, dont deux à Bamako, une à Mopti et une autre à Gao. Chaque séance débat bénéficiera de la couverture médiatique de l'ORTM et d'Africable Télévision afin d'amplifier la portée des débats. Les conférences débats réuniront 50 jeunes appartenant à des organisations diverses et suffisamment engagées et ayant une volonté de changement. Un panel de 4 à 6 candidats sera constitué à chaque fois pour répondre aux questions des jeunes. Un journaliste sera chargé de la modération des débats.

### **Volet 3 : Capitalisation et valorisation des propositions et recommandations issues de l'ensemble des débats publics**

La coordination de cette action organisera en son sein un dispositif d'évaluation de chaque rencontre et de rapportage systématique à la fin de chaque débat public. Le but de cette capitalisation est de confronter les réponses apportées par les candidats aux préoccupations initialement formulées avec la collecte de paroles chez les groupes d'acteurs. En mettant les propositions et recommandations des candidats aux élections et autres éléments pertinents des débats en perspectives avec les défis de la Nation malienne, il s'agira d'aller vers la production d'un rapport analytique qui sera diffusé à l'ensemble des organisations, et remis officiellement au Président élu. Ce document témoignera de la matérialisation des engagements pris et permettra aux acteurs d'interpeller le Président sur le respect des engagements gage d'une meilleure gouvernance.

**Localité :** Les débats publics seront organisés dans le District de Bamako, la région de Mopti et la région de Gao.

#### **Groupes cibles :**

#### **Les cibles directes du projet sont :**

- l'ensemble des candidats aux élections présidentielles ;
- un total de 200 représentants des organisations de femmes, dont 100 à Bamako, 50 représentants des femmes à Mopti et 50 représentants des femmes à Gao ;
- une total de 200 représentants des organisations et mouvements de jeunes, dont 100 à Bamako, 50 représentants des jeunes à Mopti et 50 représentants des jeunes à Gao.

**Les cibles indirectes** sont l'ensemble des acteurs politiques, l'ensemble des électeurs maliens et des organisations de la société.

**Coordination de l'action :** Deux personnes expertes en gouvernance, ayant une capacité de mobilisation des groupes d'acteurs et une maîtrise des outils et méthodes d'intelligence collectives (OMIC) seront chargés de la coordination de l'action, appuyées par un professeur d'université spécialiste en science sociale.

---

<sup>9</sup> 4<sup>e</sup> Recensement général de la population et de l'habitat du Mali (RGPH, 2009).



## **ANNEXE : Déroulement de la mission**

Dans le cadre de la mission d'assistance à la Présidence malienne pour la définition d'une stratégie de sortie de crise, confiée par l'Union européenne à Pierre Calame et Karine Goasmat, accompagnés par Assane Mbaye (Coordinateur de l'ARGA), nous avons eu une vingtaine de rendez-vous, individuels et collectifs.

Nous avons souhaité rencontrer dans un premier temps des acteurs maliens, représentants de l'Etat, intellectuels et société civile, dans leur grande diversité et dans un second temps les partenaires techniques et financiers, pour enfin organiser, sous la présidence malienne, une première restitution des conclusions avant notre départ. Ceci n'était possible que grâce à l'aide inestimable apportée par Messieurs Ousmane Sy et Mohamed Traoré, de la Présidence et de Monsieur Emile Jeannet de la Délégation de l'Union Européenne à Bamako. Qu'ils soient chaleureusement remerciés.

Nous avons voulu connaître d'abord le diagnostic que dressaient les acteurs maliens de cette crise. Ainsi, tous les entretiens débutaient par une question : la crise actuelle malienne est-elle un simple accident de parcours, auquel cas il suffisait de réparer les dégâts et de poursuivre comme avant, ou est-elle beaucoup plus profonde, auquel cas, il était nécessaire de s'attaquer aux causes? La réponse a été pratiquement unanime : il s'agit bien d'une crise profonde, qui était prévisible et avait été prévue par des personnes particulièrement lucides.

Les discussions se sont alors poursuivies sur les différentes causes de cette crise et ce qu'il conviendrait de faire pour en sortir. C'est avec une grande liberté de parole et une grande franchise que les différents acteurs se sont exprimés. La partie diagnostic de la note de synthèse en révèle bien le contenu. Il était par contre bien moins simple de dessiner les premiers contours d'une stratégie de sortie de crise, l'amalgame étant souvent fait entre stratégie et plans d'action. L'identification des causes, la prise de conscience des responsabilités des uns et des autres, la volonté de changer ne suffisent pas, surtout dans un contexte où tout est urgent, pour exprimer, inventer, imaginer de nouvelles façons de penser et de faire à tous les niveaux.

Reconnaître qu'il faut engager des processus longs s'opposait souvent à la nécessité de répondre aux urgences et donc d'aller vers des projets prioritaires et de court terme, surtout dans un contexte où la pression des attentes, aussi bien des peuples maliens que de la communauté internationale, empêche de combiner le court et le long terme. Néanmoins, l'idée de refondation (de la gouvernance, de l'armée, de l'économie) fait pratiquement l'unanimité, de crainte de retomber dans cette crise dans les 2 ans à venir, voire même très vite après les élections, si celles-ci ne conféraient pas aux nouveaux dirigeants une réelle légitimité. Or, cette légitimité est loin d'être assurée, contrairement aux espérances (ou illusions) de la communauté internationale : la précipitation du processus électoral, le risque que le débat soit escamoté et que ce soient les mêmes, accusés d'être responsables de la crise, qui reviennent au pouvoir ou que les voix soient achetées sont des craintes revenues souvent dans les entretiens.

Nous avons testé à de nombreuses reprises les pistes de refondation qui s'étaient dégagées. En règle générale, elles ont suscité beaucoup d'intérêt, y compris auprès de certains PTF, conscients de la nécessité d'évoluer eux-mêmes.

	<b>jour</b>	<b>heure</b>	<b>Personnes</b>	<b>Gen re</b>	<b>Email</b>	<b>Présentation</b>
--	-------------	--------------	------------------	-------------------	--------------	---------------------

1	15/04/13	09h00	Ousmane Sy	M		Secrétaire Général à la Présidence du Mali
2			Emile Jeannée	M	emile.jeannée@eeas.europa.eu	Chef des opérations, à la délégation de l'Union européenne en République du Mali
3			Mohamed T. Traoré	M	mtraorecm@yahoo.fr	Conseiller technique au secrétariat général de la Présidence malienne, Directeur de la Cellule Politiques Economiques et Financières, Emploi et Formation Professionnel ; Coordinateur, conseil présidentiel pour l'investissement.
4	15/04/13	12h30	Michel Reveyrand De Menthon	M	michel.reveyrand@diplomatie.gouv.fr	Ancien Ambassadeur au Mali, Ambassadeur au Tchad et représentant spécial de l'Union européenne pour la région du Sahel
5			Yves Gueymard	M	yves.gueymard@diplomatie.gouv.fr	Yves Gueymard est conseiller de coopération et d'action culturelle, Directeur de l'Institut français du Mali
6			Emile Jeannée	M	emile.jeannée@eeas.europa.eu	Chef des opérations, à la délégation de l'Union européenne en République du Mali
7			Mohamed T. Traoré	M	mtraorecm@yahoo.fr	Conseiller technique au secrétariat général de la Présidence malienne, Directeur de la Cellule Politiques Economiques et Financières, Emploi et Formation Professionnel ; Coordinateur, conseil présidentiel pour l'investissement.
			Assane Mbaye	M	assane@afrique-gouvernance.net	Coordinateur de l'ARGA – Professeur de droit à l'Université Cheikh Anta Diop
8	15/04/13	15h00	Equipe de la Présidence	M		Réunion collective avec une vingtaine de personnes de la Présidence malienne
9	15/04/13	18h00	Bakary Doumbia	M	wabakymd@yahoo.fr	Haut responsable de la fédération des collectifs d'ONG du Mali.
10			Ousmane O. Sidibé	M	ousmane_o_sidibe@yahoo.fr	Ancien Ministre des relations institutionnelles - Commissariat au Développement Intérieur. Membre actif du Forum Multi-Acteurs
11			Richard Toé	M	toeli2002@yahoo.fr	Consultant indépendant, sociologue de formation, Richard Toé est un membre engagé de l'association Nko qui promeut la valorisation des langues locales. C'est un spécialiste en matière de gestion des conflits qui a une bonne maîtrise de la gouvernance traditionnelle.
12	16/04/13	09h00	Mamadou Sidibé	M	mamadou.sidibe@cnpmaili.org	Président du Conseil National du Patronat du Mali
13			Modibo Tolo	M	cnpm@cnpmaili.org; modibotolo@cnpmaili.org	Secrétaire Général, Conseil National du Patronat du Mali - CNPM

14	16/04/13	010h00	Yamoussa Camara et ses proches collaborateurs	M	yamouca@gmail.com	Général de Brigade, Ministère de la Défense avec une huitaine de militaires
15	16/04/13	12h00	Jeanmille Bittar	M		Opérateur économique malien, élu en 2002 Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali (CCIM), et également en 2006 pour un second mandat. Depuis 2009, il est le Président du Conseil Économique, Social et Culturel du Mali (CESC).
16	16/04/13	13h30	Moriba Keita	M		Président de la Commission des lois - Assemblée Nationale
17	16/04/13	15h00	Lassine Bouaré	M		Ancien Ministre de l'Economie et des Finances
18			Mamadou Namory Traoré	M	mn.traore@yahoo.fr	Ministre de la Réforme de l'Etat
19	16/04/13	16h00	Abdoulaye Touré	M	ablo@lycos.com	Secrétaire général du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget
20	16/04/13	17h30	Néné Konaté + 3 personnes équipe de l'ARGA	F	nene_konate@yahoo.fr	Spécialité Elévage de l'Institut Polytechnique rural de Katibougou du Mali. Depuis juillet 2007, elle est la médiatrice nationale, de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique
21	16/04/13	20h30	Espace Djèmù, coordonné par Ambroise DAKOUO avec une dizaine du réseau des jeunes	M	ambroisedak01@yahoo.fr ; spacedjemu@yahoo.com	L'Espace Djèmù est un cadre réunissant près d'une vingtaine d'associations et de mouvements de jeunes au Mali : débat, animés par les jeunes pour les jeunes a une vocation pédagogique de sensibilisation, de formation – outillage, et de mobilisation sur les défis clés de la nation Malienne
22	17/04/13	08h30	Abdoulaye Sall	M	abdosall@yahoo.fr; cridemocratie@yahoo.fr	Ancien Ministre des Relations avec les Institutions, Chevalier de l'Ordre National du Mali, Abdoulaye Sall est président de Cercle de Réflexion et d'Information pour la Consolidation de la démocratie au Mali (CRI 2002)
23	17/04/13	10h00	Moulaye Zéïni	M	zeinimoulaye@yahoo.fr	Docteur en Science Politique, spécialisé en Relations Internationales et en Communication. Ancien Ministre, fonctions de Chef de la coopération bilatérale et de Directeur général adjoint des affaires politiques au MAE du Mali. Conseiller Spécial du Président de la République du Mali. Consultant indépendant depuis 1994 (PNUD ; CEDEAO...). Auteur/co-auteur de plusieurs articles de presse, analyses et études de recherche. Membre fondateur de WANSSED (West African Network on Security and Democratic Governance), un Réseau ouest-africain sur la sécurité et la gouvernance démocratique partenaire de la CEDEAO pour la conceptualisation et la mise en œuvre du projet de « Cadre de Gouvernance

						Démocratique et de Réforme du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest ».
24	17/04/13	14h30	Issaga Kampo	M	ikampo2002@yahoo.fr	Diplômé en communication du développement, ancien rédacteur de presse, expert consultant en matière électorale et en décentralisation. Il est présentement le 1er vice président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) du Mali
25	18/04/13	08h30	Patrick Barbier	M	patrick.barbier@echofiel d.eu	Chef du Bureau Mali - Direction Générale de l'Aide humanitaire et de la Protection civile - ECHO
26			Sylvie Fontaine	F	sylvie.fontaine@eeas.eur opa.eu	Délégation de l'Union européenne en République du Mali : chargée d'aide et de coopération internationales. Section Développement rural, environnement et décentralisation
27	18/04/13	10h00	Carmen Hageaars	F	carmen.hageaars@minbuza.nl	Direction Afrique subsaharienne, Coordinatrice pour l'Afrique de l'Ouest
28			M.A. Brouwer	M	bam-cdp@minbuza.nl	Ambassadeur des Pays Bas
29			To Tjloelker	F	to.tjloelker@minbuza.nl	Chef de coopération à l'Ambassade des Pays Bas
30	18/04/13	12h30	Boubacar Alpha Bah	M	wague992003@yahoo.fr	Maire de la Commune V - Président de l'Association des Municipalités du Mali - AMM
31	18/04/13	15h00	Réunion collective avec les PTF : Belgique, Canada, Luxembourg, Pays Bas, Espagne, Allemagne...			
32	18/04/13	18h30	Mirko Manzoni	M	mirko.manzoni@sdc.net	Directeur Résident, Direction du développement et de la Coopération - DDC
33	19/04/13	08h00	Lecointre	M		Général de l'armée française.
34	19/04/13	09h30	Abdoulaye Djiro	M	a.djiro@afdb.org	Banque Africaine de Développement - Agronome
35			Samba Kamara	M	s.kamara@afdb.org	Chargé des opération au bureau national du Mali de la Banque Africaine de Développement
36	19/04/13	15h30	Restitution à la Présidence avec une trentaine de personnes			

## Table des matières

Le diagnostic : une crise structurelle aux racines profondes, devenue l'opportunité d'une refondation .....5

Une crise profonde et multi-dimensionnelle : unanimité du constat, faiblesse des perspectives .....	5
La crise : une opportunité à ne pas laisser échapper. Les contradictions à surmonter pour y parvenir.....	6
La refondation de l'aide internationale : une nécessité pour accompagner la refondation du Mali.....	6
Une refondation qui englobe le Nord Mali sans en faire un volet spécifique.....	7
La réponse : une stratégie de refondation en huit volets.....	8
1. La refondation de la gouvernance.....	8
2. La refondation de la nation .....	9
3. La refondation du système de délivrance des services à la population et la création d'un fonds multi-bailleurs de développement local.....	9
4. La refondation de la politique régionale de paix et de sécurité.....	10
5. La refondation des forces de défense et de sécurité .....	11
6. La refondation de l'économie.....	11
7. La refondation de l'aide internationale.....	13
Du fait du poids de l'aide publique dans le budget malien, la gouvernance de l'aide est partie intégrante de la gouvernance du Mali. Sa gouvernance actuelle est un des facteurs constitutifs de la crise structurelle du pays. C'est donc à une refondation de cette aide qu'il faut inviter les PTF, accoutumés à se percevoir comme ceux qui jugent plutôt que ceux qui sont jugés. ....	13
8. La refondation du débat public.....	14

- VOLET 1 -

La refondation de la gouvernance :

du Forum Multi Acteurs à un processus continu de transformation de la gouvernance au Mali.....	15
A. Enjeux et méthodes d'une refondation de la gouvernance.....	15
1. Qu'est-ce que la gouvernance ?.....	15
2. Qu'entend on par refondation de la gouvernance ?.....	15
3. S'appuyer sur les principes généraux de gouvernance pour inventer une gouvernance adaptée à chaque contexte.....	16
4. Des propositions de réforme à des stratégies de changement.....	16
B. La stratégie de refondation de la gouvernance au Mali : un processus en six étapes partant des acquis du Forum multi-acteurs .....	17
1. Partir des acquis du Forum Multi-acteurs ( FMA).....	17
2. Pour chaque politique analysée, constituer des Cellules d'expertise thématique (CET).....	18
3. Enraciner les réflexions au plus près des citoyens : la création de FMA régionaux dans les huit autres régions du Mali....	19
4. La tenue des FMA nationaux : croiser les propositions de réforme qui émergent des FMA régionaux avec les principes directeurs de la gouvernance africaine.....	19
5. L'énoncé d'une stratégie de changement prenant en compte la force des résistances.....	20
6. Le suivi de la mise en œuvre des stratégies de changement.....	21
Annexe 1 : une première liste indicative des politiques sur lesquelles le FMA travaillera en priorité.....	22
Thématique 1 : La gouvernance des territoires et la gestion des diversités .....	22
Thématique 2 : La gouvernance économique et environnemental .....	22
Thématique 3 : La Gouvernance sociale, l'éducation aux valeurs et à la citoyenneté.....	23
Thématique 4 : La gouvernance politique et la fait représentatif.....	23
Thématique 5 : La gouvernance démocratique de l'armée .....	23
Thématique 6 : Renforcer le processus de réconciliation nationale.....	23
Annexe 2 : Grille de lecture de la gouvernance légitime au Mali.....	25
La légitimité de la gouvernance.....	25
La démocratie et la citoyenneté.....	25
Des modalités d'action adaptées aux problèmes à résoudre.....	26

Concevoir la co-construction du bien public.....	26
Appliquer à toutes les politiques le principe de subsidiarité active.....	27
Annexe 3 : Grille des stratégies de changement.....	28
1 - Le losange des acteurs.....	28
2 - Le losange des échelles.....	29
3 - Le losange des étapes.....	30
<hr/>	
- VOLET 2 -	
L'organisation du processus de refondation de la Nation :	
L'Assemblée Malienne de Citoyens.....	31
1. L'Assemblée malienne de citoyens : un processus instituant.....	31
2. Partir de la réflexion de chacun sur les valeurs fondatrices, les sources de la crise, les perspectives d'avenir.....	32
3. Les principes d'actions de l'Assemblée Malienne de Citoyens.....	32
4. Les différentes phases du processus.....	34
5. La formation et l'information autour du processus, occasion d'associer les organisations de la société civile, les jeunes et les différents acteurs .....	35
6. Les produits de l'Assemblée citoyenne.....	37
<hr/>	
- VOLET 3 -	
Refondation de la décentralisation :	
un fonds de développement local multi-partenaires au Mali.....	39
I. La réorientation de l'aide publique au développement, au service d'une nouvelle étape de la décentralisation.....	39
1. Donner un élan nouveau à la décentralisation au Mali.....	39
2. La dispersion de l'Aide publique au développement et la multiplicité de ses exigences, extérieures à la société malienne, est un obstacle au développement du pays.....	40
3. La nécessité de repenser la gouvernance de l'aide est clairement exprimée par les autorités maliennes.....	41
4. Passer du contrôle a priori au contrôle a posteriori, de la planification à la stratégie.....	41
5. Deux ruptures d'égale importance : allouer une partie de l'aide à une réflexion malienne sur la gouvernance et le développement ; créer un fonds multi-bailleurs d'aide au niveau local.....	42
II. Un fonds dédié aux collectivités territoriales pour une délivrance plus efficace des services à la population.....	43
1. L'objectif, le champ et la gouvernance du fonds de développement.....	43
1.1 L'objectif.....	43
1.2 Le champ.....	43
1.3 La gouvernance.....	43
2. Le cahier des charges du fonds.....	43
2.1. Le renforcement mutuel de l'aide publique, de l'aide privée et de l'action de la diaspora.....	44
2.2 Une gouvernance à multi-niveaux et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité active.....	44
2.3 Un fonds géré sous le regard des citoyens.....	45
2.4 Une action locale qui s'inspire du meilleur de l'expérience malienne, africaine et internationale, pour la délivrance des services de base à la population.....	46
2.5 Un processus continu d'échange d'expériences permettant à tous les acteurs de gagner chaque année en pertinence et efficacité.....	46
2.6 Un grand programme de formation initiale et continue des responsables élus ou fonctionnels des collectivités territoriales.....	47
III. Un fonds dédié au développement local.....	47
3.1 Doter les communautés de fonds propres.....	49
3.2 Renforcer l'autonomie et le capital immatériel des communautés.....	50

3.3 Mettre à disposition de chaque communauté le meilleur de l'expérience internationale.....	51
3.5 La reconstruction de communautés capables de maîtriser leurs relations avec le reste du monde.....	52

- VOLET 4 -

Refondation de la sécurité et de la paix :

un atelier régional « Construire durablement la paix et la sécurité dans la zone sahélo-saharienne à la lumière de la crise malienne »53

Défi 1 : Construire une capacité régionale de réponse commune aux menaces à la paix et à la sécurité humaine.....	54
Défi 2 : Eduquer à la paix et à la sécurité humaine.....	54
Défi 3 : Renforcer la paix et la sécurité par le développement économique.....	55
Défi 4 : Construire la paix après les crises.....	55
Défi 5 : Trouver des réponses internationales aux menaces globales.....	55

Cadrage méthodologique ..... 56

1 - Cadrage.....	56
2 - Choix des participants.....	56
4 - La méthode de préparation.....	57
5 - Le déroulement de la conférence.....	58

- VOLET 5 - ..... 59

Refondation des forces de Défense et de Sécurité (FDS)..... 59

Mettre fin aux rapports conflictuels

entre les "civils" et les forces armées et autres services de sécurité ..... 59

1. État de lieux des forces existantes.....	61
2. Analyse des raisons de l'aliénation des forces armées dans la crise malienne .....	62
3. Définition des valeurs à défendre par les FDS.....	62
4. Définition des vertus à enseigner aux membres des FDS maliennes.....	63
5. Évaluation des risques et des menaces.....	63
6. Réforme du cadre politique, juridique et législatif.....	63
7. Campagnes d'information.....	64
8. Définition de l'organisation et de l'équipement des FDS.....	64
9. Définition des critères de sélection et de promotion.....	64
10. Structures d'accueil pour le désarmement d'anciens combattants et pour leur réinsertion.....	65

- VOLET 6 -

..... 67

1. Elements de cadrage.....	67
2. Un processus d'élaboration stratégique conduit sur un an.....	71
2.1 novembre 2013, participation active aux Journées Annuelles de la Gouvernance en Afrique (JAGA) consacrées au thème : l'Afrique réinvente son économie.....	71
2.2 janvier 2014, séminaire de lancement .....	71
2.3 avril 2014 : séminaire international sur les itinéraires de développement.....	71
2.4 juin 2014 : atelier régional sur les stratégies de développement.....	71
2.5 décembre 2014 : conférence nationale sur la stratégie de développement du Mali.....	72

- VOLET 7 -

Refondation de l'aide :

Les défis des bailleurs de fonds lors de la refondation du Mali..... 73

1. La refondation de la gouvernance malienne implique une refondation de l'aide internationale au Mali, sous l'impulsion	
--	--

politique des autorités maliennes.....	73
2. L'identification des différentes causes d'inefficacité de l'aide .....	74
a) Une aide dispersée rendant difficile la conduite d'une stratégie de développement.....	74
b) Des conditionnalités et un cadre général imposés de l'extérieur.....	74
c) Une aide publique structurée par les relations d'Etat à Etat et s'analysant en dernier ressort comme une rente.....	75
d) Une aide internationale dont les citoyens maliens ignorent souvent l'usage.....	75
e) Des modalités de délivrance de l'aide qui ne favorisent pas la mise en œuvre de processus à long terme et confondent souvent planification et stratégie.....	75
f) Une aide internationale qui ne permet pas aux Maliens de penser par eux mêmes et de définir une véritable stratégie de développement nourrie du meilleur de l'expérience internationale.....	76
g) Des perspectives nouvelles déjà esquissées par les autorités maliennes.....	76
3. Une conférence solennelle pour fonder de nouvelles règles.....	77
4. Propositions pour une coopération internationale renouvelée.....	78
a) Aider les Maliens à se ré-approprier leur destin.....	78
b) Créer un fonds multi-bailleurs orienté vers le développement local.....	79
c) Réformer les procédures de l'aide pour permettre le soutien de processus à long terme et de stratégies évolutives.....	79
d) Renforcer le contrôle des citoyens maliens sur l'usage de l'aide et unifier le cadre du reporting financier...79	
<hr/>	
- VOLET 8 -	
Refondation du débat public :	
mettre à profit la période pré-électorale pour susciter des débats publics sur la refondation du Mali.....	81
Une crise structurelle appelant des réponses structurelles.....	81
Un dilemme redoutable : organiser rapidement des élections ; engager dès maintenant des réformes structurelles.....	81
Mettre à profit les trois mois qui viennent pour susciter des débats publics télévisés sur les enjeux de la refondation.....	82
Qui pourrait organiser ces débats ? .....	82
Cadre thématique des débats .....	83
Méthodologie générale d'organisation des débats publics .....	83
Volet 1 : Systématisation des préoccupations des groupes d'acteurs .....	83
Volet 2 : Organisation et animation des débats publics .....	84
Format 1 - débat public à la télévision entre les candidats eux-mêmes .....	84
Format 2 - débat public en direct à la radio (club radio) entre candidats aux élections et les groupes cibles des femmes .	84
Format 3 - Débat public en format conférence - débat entre candidats aux élections et les groupes cibles des jeunes .....	85
Volet 3 : Capitalisation et valorisation des propositions et recommandations issues de l'ensemble des débats publics .....	85
<hr/>	
ANNEXE : Déroulement de la mission .....	87
Table des matières.....	91