



L'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) est constituée d'acteurs africains et non africains convaincus que la paix et le développement du continent africain sont subordonnés à une profonde ré- interrogation des fondements et non à une simple réforme de la régulation des affaires publiques. ARGA contribue à l'élaboration d'une pensée africaine et d'un projet africain de gouvernance.

Au Mali ARGA a été créé en 2008, en vue de contribuer à l'émergence de meilleures pratiques de gestion des affaires publiques, d'organisation et de mobilisation des acteurs en vue de la gouvernance au niveau local, régional et national.

www.afrique-gouvernance.net

ISSN 1987 – 1074

Nos remerciements s'adressent à l'Inspecteur Général de Police (ER) Mahamadou Niakate et à Ambroise Dakouo pour leur revue et contribution au présent Policy Brief.

Avec l'appui du DCAF



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

Et les prisons dans tout ça ? Plaidoyer pour une meilleure prise en compte du système pénitentiaire dans la réforme du secteur de la sécurité au Mali

Ornella Moderan

Lorsqu'on parle de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), on pense spontanément aux forces armées, à la police, à la gendarmerie, et à quelques autres forces de défense et de sécurité. Les plus averti-e-s vous diront également l'importance de prendre en compte les mécanismes internes (contrôle hiérarchique, inspection des services, etc.) et institutions démocratiques (Parlements, Institutions nationales des droits humains et de médiation, Auditeurs généraux, Agences de lutte contre la corruption, etc.) chargées de garantir la probité et la redevabilité de ces institutions. Il y a cependant certains autres acteurs, pourtant partie intégrante du système de sécurité d'un pays, auxquels on pense moins : la protection civile et le système pénitentiaire figurent bien souvent en bonne place parmi ces parents pauvres de la réforme.

I. La question carcérale : grande absente des réformes sectorielles

Au Mali, les autorités issues des élections de la mi-2013 ont, dès leur installation, pris l'engagement politique de réformer un secteur de la sécurité dont les graves dysfonctionnements avaient mené à la crise politico-sécuritaire de 2012. L'Accord pour la Paix et la Réconciliation issu du Processus d'Alger (2015) est venu confirmer cette intention, en affirmant que « [l]es Parties conviennent de la nécessité d'entreprendre, en profondeur, une Réforme du secteur de la sécurité (RSS), en tirant les leçons des expériences passées et en s'appuyant sur les documents pertinents de l'Union africaine et des Nations unies. » (Article 23).



Les bases étaient ainsi jetées pour lancer un processus de réforme nationale, holistique et coordonné, offrant un cadre de convergence pour la refondation d'une architecture nationale de sécurité mieux adaptée aux défis, mais aussi aux moyens et aux priorités de l'Etat et des populations maliennes en matière de sécurité. Cela passerait par la mise en place d'un Conseil National de Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS), chef d'orchestre d'une réforme impliquant de nombreux piliers institutionnels (armée, justice, police, etc.) et priorités thématiques (droits humains, inégalités de genre et d'accès, corruption, impunité, etc.).

En attendant l'opérationnalisation de cet organe, qui aura pris un certain temps, diverses institutions de sécurité se sont engagées dès 2014 dans des initiatives de réforme sectorielle, souvent avec le soutien de partenaires internationaux. Si ces initiatives ont démontré les limites liées à une faible coordination les unes avec les autres, elles ont du moins eu le mérite de mettre en exergue la détermination des responsables sectoriels à transformer leurs institutions dans le sens d'une meilleure efficacité et plus grande ouverture au contrôle démocratique.

Ainsi le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants a-t-il annoncé dès Novembre 2013 le lancement de sa réforme de l'armée, avec la mise en place d'une commission de refondation de la défense. La Police nationale et son ministère de tutelle – le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile – ont pour leur part mobilisé dès 2014 l'expertise de partenaires internationaux tels que le DCAF pour analyser et améliorer leurs systèmes internes d'intégrité et de redevabilité (accountability).

Plus récemment, la Police et la Gendarmerie nationales se sont engagées, courant 2017, dans le développement d'un ambitieux concept de police de proximité destiné à rapprocher les institutions de sécurité des usagers, à réduire chez les Maliennes et les Maliens le sentiment d'insécurité, et à restaurer la confiance entre les forces de défense et de sécurité (FDS) et les populations. Tous corps confondus, les FDS ont dans l'ensemble mis

l'accent sur un redéploiement de leurs effectifs pour faire face aux défis sécuritaires en évolution¹ ; engagé des efforts conséquents dans une programmation à moyen terme de leurs moyens d'action² ; et priorisé la reconstruction de leur image à travers des efforts de dialogue avec la population et de collaboration avec les organisations de la société civile³ .

Ils ont bénéficié, dans cette démarche, de l'accompagnement de partenaires internationaux tels que la missions européennes EUCAP-Sahel et EUTM au Mali ; l'unité DDR/RSS de la MINUSMA ; la Division Afrique Sub-Saharienne du DCAF, un Centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit ; ou encore le National Democratic Institute (NDI).

Et la liste continue, loin d'être exhaustive.

Nombreuses sont donc les initiatives en cours.

”Dans ce paysage touffu et complexe, il est une absence éloquente : celle du système pénitentiaire.”

Seulement voilà : dans ce paysage touffu et complexe, il est une absence éloquente : celle du système pénitentiaire. Logé au

croisement de la sécurité intérieure et du système judiciaire, et en plein cœur de la chaîne pénale, tout se passe pourtant comme si le système pénitentiaire malien était en quelque sorte passé entre les mailles du filet de l'attention nationale et internationale en matière de réforme.

C'est là une situation d'autant plus surprenante que ce système, piloté par la Direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée (DNAPES), représente dans les faits une force non-négligeable, aussi bien en termes d'importance stratégique pour le fonctionnement de la chaîne pénale, qu'en termes de personnels et d'infrastructures. A travers ses sept directions régionales⁴ , la DNAPES assume la responsabilité de 59 centres de détention, dont : 56 centres pénitentiaires incluant 4 centres pénitentiaires agricoles⁵ ; 2 centres de détention spécialisés, respectivement dédiés aux femmes détenues et aux détenus mineurs (centres de détention de Bollé) ; et une Maison d'arrêt centrale (Bamako). A ce vaste dispositif, s'ajoutent la division

de l'éducation surveillée, qui relève également de la DNAPES, ainsi que les services dédiés aux régimes de détention, à la formation professionnelle et à la documentation. Placée sous l'autorité du Ministère de la Justice, la DNAPES gère et supervise près de 850 personnels pénitentiaires, pour une population carcérale de 6009 détenu-e-s (au 12 Mars 2018).

En dépit de l'ampleur de cette architecture, l'analyse révèle que les initiatives de réforme adoptées jusqu'ici font largement l'impasse sur ce secteur spécifique. En témoigne la cartographie de l'assistance internationale à la RSS au Mali⁶, réalisée fin 2016 par le DCAF, et qui, pour l'administration pénitentiaire, ne fait état d'aucune information sous les sections « Cadre légal, politique et stratégie », « Gestion opérationnelle - Ressources humaines, logistiques, finances », ni « Responsabilité – Mécanismes de contrôle interne ».

Cet indicateur de faible attention à un secteur donné – si on interprète ainsi l'absence d'appui international et/ou de données relatives à cet appui s'il existe – s'applique aussi, bien que pour des raisons différentes, à la protection civile, autre domaine traditionnellement oublié de la RSS. Sur un champ d'étude couvrant pas moins de 24 catégories d'acteurs – pour ainsi dire l'intégralité du secteur de la sécurité pris au sens large – ces deux domaines (administration pénitentiaire et protection civile) représentent les seules institutions pour lesquelles le rapport du DCAF n'a été en mesure d'établir aucune information sur des sections entières.

Le constat d'une faible prise en compte est corroboré par des entretiens avec la DNAPES, qui mettent en évidence un déficit de l'attention publique accordée jusqu'ici aux besoins de réforme de l'administration pénitentiaire.

”Comment expliquer un phénomène aussi complexe et contre-intuitif que le passage sous silence, ou du moins la minimisation d'un pan entier de réforme pourtant essentiel à la bonne conduite et à la durabilité d'une réforme holistique du secteur de la sécurité ?”

II. Tout le monde le sait, mais personne n'y pense : logiques de création d'un point aveugle de la RSS

A quoi doit-on cet état de fait ? Comment expliquer un phénomène aussi complexe et contre-intuitif que le passage sous silence, ou du moins la minimisation d'un pan entier de réforme pourtant essentiel à la bonne conduite et à la durabilité d'une réforme holistique du secteur de la sécurité ?

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte :

1) La faible visibilité du monde carcéral et des difficultés qui lui sont propres : Les services pénitentiaires opèrent à l'abris des regards et de l'attention médiatique. De ce relatif isolement, il résulte une absence de visibilité de leurs actions, et donc aussi de leurs besoins, pour le grand public. Cela contribue à leur prise en compte faible, tardive et parfois inexistante sur l'agenda public.

2) La prédominance de risques sécuritaires maximalistes occulte, dans l'imaginaire collectif, la question de l'incarcération : Dans un contexte marqué par la prédominance de risques sécuritaires stratégiques (terrorisme, expansion djihadiste et conquête territoriale par des groupes sans allégeances à l'Etat central), la criminalité de droit commun, principale pourvoyeuse de détenu-e-s en nombre, semble reléguée au second plan. Hélas, c'est méconnaître la nature hybride des menaces qui affectent le Mali et son entourage géographique immédiat. On assiste en effet, dans le contexte malien et plus largement du Sahel, à une hybridation des menaces qui remet en cause l'existence même d'une frontière claire entre les détenus dits de droit commun et les autres. Cette hybridation, qui se traduit par la capacité d'un même individu à porter plusieurs casquettes de criminalité, implique qu'un individu détenu au titre d'une infraction de droit commun peut aussi s'avérer être, tout à la fois, une figure du crime organisé national, de la criminalité transfrontalière, du terrorisme national ou international, et/ou un acteur de conflit. Se pose alors la question de l'aptitude des prisons maliennes à accueillir ce type de détenus aux visages multiples, et plus largement celle du droit pénal malien à prendre en charge ces profils de criminalité.



3) La tendance à présumer que les défis liés au système pénitentiaire ont déjà été traités par le Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ) : Au Mali, la mise en œuvre du PRODEJ a permis de nombreuses avancées. A tel point que l'évocation de ce programme semble aujourd'hui servir de rempart à certains acteurs (nationaux comme internationaux) pour justifier l'absence de mesures spécifiques de réforme du système pénitentiaire dans le cadre de la RSS en cours. Ce discours est malheureusement biaisé, notamment parce qu'il assimile à tort le volet pénitentiaire du programme (volet largement fonctionnel) à une réforme institutionnelle de pleine envergure – entendez : une réforme profonde et structurante.

En réalité, de ce point de vue et sans nier les solides acquis du PRODEJ, beaucoup reste à faire. Il s'agira de revisiter de fond en comble le fonctionnement de la chaîne pénale dans son ensemble, y compris dans les aspects touchant aux missions de police judiciaire, au fonctionnement des tribunaux correctionnels et criminels, ou encore aux services de réinsertion. De reconsidérer la formation initiale et continue des personnels pénitentiaires, le développement des cadres déontologiques et éthiques de leur profession, les mécanismes d'évaluation de leurs performances et de gestion de leurs carrières. De réexaminer les régimes de détention, notamment les politiques et pratiques en matière de détention préventive, autant qu'en matière d'exécution des peines. De remettre à plat les mécanismes de suivi de la situation des droits humains en détention, ou encore l'accompagnement au retour à la vie civile des détenus.

”Sans nier les solides acquis du PRODEJ, beaucoup reste à faire.”

4) Une focalisation persistante sur le montage institutionnel de la RSS (CNRSS/CRSS) éclipse la discussion sur les finalités de la réforme : Le débat sur la RSS est longtemps resté dominé par une certaine focalisation sur les lacunes réelles ou supposées du mécanisme de pilotage et de coordination de la réforme : le CNRSS. Pour valables que soient ces préoccupations, elles ont à la longue pour effet de détourner l'attention de l'essentiel : la conversation sur les domaines (ou secteurs) à réformer et sur la

nature des changements à y apporter. Au Mali, les débats relatifs au format, structures et opérationnalité du CNRSS ont fini par prendre tellement de place que l'espace disponible pour mettre sur la table une question traditionnellement négligée, telle que celle de la réforme pénitentiaire, s'avère pour le moins limité. En toute vraisemblance, cela restera le cas tant que la conversation autour de la RSS se focalisera davantage sur le cadre institutionnel de la réforme, que sur l'identification des institutions à réformer. Aujourd'hui plus que jamais, à l'heure où les structures du CNRSS et de son bras exécutif, le Commissariat à la RSS (CRSS), sont enfin installées et deviennent progressivement fonctionnelles (depuis fin 2017), il convient de garder à l'esprit que ces entités ne sont, en définitive, que les moyens au service d'une fin autrement plus importante : la transformation en profondeur du système de sécurité malien. Il faut donc recentrer le débat.

5) Le déficit d'expertise spécialisée sur les questions pénitentiaires parmi les partenaires internationaux :

A défaut d'une mise à l'agenda de la question carcérale par les autorités nationales, ou même d'un coup de projecteur par la société civile malienne, comment se fait-il que les partenaires internationaux habituellement si prompts à signaler les zones grises ne soulèvent pas la question ? Un élément de réponse est à chercher dans la composition des équipes de ces partenaires internationaux, et dans leurs propres biais de programmation. En effet, on est en droit de se demander dans quelle mesure la prédominance de profils tantôt généralistes, tantôt spécialisés sur d'autres thématiques, influence la programmation des partenaires internationaux. Les acteurs internationaux n'ont-ils pas tendance, intentionnellement ou non, à orienter leur offre d'assistance vers les domaines qui relèvent de leur zone de compétence (ou de confort) en termes de mandat et d'expertise ? Or, aucun (à ma connaissance) n'a de mandat spécifique relatif aux questions pénitentiaires ; et rares sont ceux qui disposent de personnel spécialiste de ce domaine. En l'absence d'expertise qualifiée, on est tenté – et c'est bien normal – de ne pas s'aventurer sur un terrain mal maîtrisé, surtout si les autorités du pays hôte ne l'exigent pas.



6) Le déficit d'expertise et d'attention de la société civile sur les questions carcérales :

Dans une logique similaire, les organisations de la société civile (OSC) malienne, pourtant très impliquées dans le suivi et la contribution au processus de RSS, n'ont elles aussi que très peu évoqué la question carcérale. Cela peut être attribué, au moins en partie, au déficit de compétences spécialisées dans ce domaine. Étonnamment, même si l'idée que la sécurité doit désormais être l'affaire de tous, et non plus la chasse gardée des professionnels en uniforme semble avoir fait son chemin et ouvert l'accès des OSC, cet assouplissement ne semble pas s'être étendu au domaine carcéral. Même des acteurs de la société civile qui ont acquis de l'expertise et de l'expérience sur les questions de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité s'estiment encore insuffisamment qualifiés pour parler de questions pénitentiaires, alors même qu'ils/elles investissent sans complexe les champs, pourtant tout aussi pointus, de la réforme de la défense ou de celle de la police.

En définitive, la combinaison de ces différents facteurs aboutit à la création d'un point aveugle dans le paysage de la réforme. Même si l'appartenance du système carcéral au secteur de la sécurité ne fait pas débat, tout se passe comme si ce domaine restait malgré tout hors de portée des radars.

A la question spécifique de savoir s'il faut, oui ou non, inclure le système pénitentiaire dans le cadre de la RSS, la majeure partie des acteurs maliens et internationaux acquiesce vigoureusement et souligne même l'importance de cette prise en compte. Mais lorsqu'on pose la question plus ouverte de savoir quelles devraient être les priorités de la RSS, rares sont celles et ceux qui pensent spontanément au système carcéral.

Ainsi, si la réforme pénitentiaire n'a pas fait l'objet jusqu'ici d'une mise sur agenda comme celle qu'on a pu voir au niveau d'autres corps, ce n'est peut-être pas tant le fait d'une volonté délibérée, que d'un ensemble de facteurs implicites et de biais collectifs qui repoussent ce secteur dans les marges de l'attention.

III. Plaidoyer pour une mise sur agenda de la réforme pénitentiaire au Mali

Si les facteurs explicatifs de la faible attention accordée jusqu'ici au système pénitentiaire dans le cadre de la RSS au Mali sont variés, les raisons de rectifier cette situation le sont tout autant.

La réforme du secteur de la sécurité ne saurait faire l'économie d'une réforme spécifique du système pénitentiaire, rationnellement articulée aux champs plus larges de la réforme de la chaîne pénale et de celle de la justice. Le travail de la police et de la gendarmerie, aussi efficace soit-il, aura très peu d'impact, en l'absence d'un système pénitentiaire efficace et intègre pour prendre le relais, une fois les responsabilités criminelles juridiquement établies et les condamnations prononcées.

Pour l'heure, les défis liés à la gestion, à la performance et au rendre compte de l'administration pénitentiaire sont nombreux. A défaut d'une prise en charge volontariste et articulée, ils ont le potentiel de peser lourdement sur l'effectivité de la lutte contre diverses formes de criminalité au Mali – et en définitive sur la perspective même de garantir efficacement la sécurité des personnes et des biens, ou la maîtrise du territoire.

Tout récemment, les évasions de prisonniers intervenues en Septembre 2017 et de nouveau en Janvier 2018 en Côte d'Ivoire, ont mis en évidence à quel point l'absence de réforme pénitentiaire spécifique et adaptée fait peser de lourdes hypothèques, à moyen terme, sur les succès de la RSS. Ces évasions spectaculaires de détenus par dizaines ont non seulement révélé l'ampleur des problèmes de gouvernance qui ont subsisté à la RSS en Côte d'Ivoire : lacunes en termes de supervision et de contrôle interne, étendue des réseaux de corruptions et systèmes de connivence, etc. Mais elles ont aussi exposé des zones entières du territoire ivoirien à la soudaine pénétration de criminels condamnés, intensifiant la pression sur les forces de sécurité intérieure dans les zones immédiatement concernées, et plus largement sur l'ensemble du territoire national. Sans doute y a-t-il là quelque avertissement à tirer, pour la conduite de la RSS d'autres pays, dont le Mali.



Faut-il le rappeler : la fonctionnalité de la chaîne pénale dépend à parts égales de l'efficacité et de la crédibilité des services de poursuite, d'instruction, de jugement, de mise en œuvre des condamnations et d'accompagnement au retour à la liberté. Chacun de ces niveaux du procès pénal représente un stade bien défini de la chaîne de réponse à la criminalité. Les efforts (humains, financiers, procéduraux) investis dans l'identification et la prise en charge du suspect, devenu prévenu, devenu condamné sont autant de temps, de moyen et d'énergie gaspillés, si des mécanismes adéquats ne sont pas mis en place pour assurer la continuité de cette réponse institutionnelle au moment où il/elle se voit notifier une privation de liberté. Concentrer l'attention sur certains maillons de cette chaîne au détriment ou à la négligence de certains autres, jugés moins fédérateurs, moins familiers ou simplement oubliés par la force de l'habitude, présente des risques évidents de soutenabilité du modèle. En somme, cela reviendrait à bâtir une maison aux fondations inégales.

D'autre part, la question des détentions ne se limite pas à l'exécution des peines prononcées par une juridiction de jugement : une réforme holistique passera donc nécessairement par le réexamen des politiques et pratiques en matière de détention préventive, autant qu'en matière de détention consécutives à une sentence de jugement. Là encore, la convergence des énergies entre institutions de sécurité, acteurs judiciaires, pouvoir législatif, défenseurs des droits humains et plus largement société civile pourrait déboucher sur des avancées considérables.

Jusqu'ici, la question des détentions, lorsqu'elle est abordée par les institutions de contrôle externe ou les partenaires techniques et financiers, l'est essentiellement soit sous le prisme des droits humains (conditions de détention), soit sous celui, connexe, des infrastructures (construction, réhabilitation de lieux de détention – dans le but d'y améliorer les conditions de détention). Sans nier l'utilité, et même la nécessité de ces deux dimensions, il est essentiel d'élargir l'approche pour inscrire la réforme pénitentiaire dans une perspective holistique et durable.

Du reste, les interdépendances à prendre en compte ne se limitent pas à l'interface entre le secteur

pénitentiaire et les autres domaines de la chaîne pénale. La chaîne pénale dans sa globalité est elle-même soumise à des exigences externes telles que les

”Le travail de la police et de la gendarmerie, aussi efficace soit-il, aura très peu d'impact, en l'absence d'un système pénitentiaire efficace et intègre pour prendre le relais.”

processus législatifs et budgétaires, le contrôle des comptes publics, le suivi et la supervision des acteurs de la chaîne pénale en matière de droits humains, pour ne citer que quelques exemples. Ces exigences mettent l'administration pénitentiaire en conversation permanente non seulement avec les forces de l'ordre, les tribunaux et les personnels judiciaires, les détenus et leurs familles ; mais aussi avec des institutions telles que l'Assemblée nationale, la Commission nationale des Droits de l'Homme, les organisations de la société civile (celles spécialisées, telles que les associations de visiteurs de prison, mais aussi les autres), ou encore le Vérificateur général.

Il s'ensuit qu'une approche intégrée de réforme pénitentiaire doit impérativement prendre en compte les nombreuses interactions et interconnexions qui existent entre le domaine pénitentiaire stricto sensu et l'ensemble de ces autres domaines et acteurs de la gouvernance de la justice et de la sécurité – internes et externes à la chaîne pénale. Dans le cas du Mali, la question des ressources humaines esquisse des liens supplémentaires entre le personnel pénitentiaire et celui, par exemple, de la protection civile, soulignant d'autant plus la nécessité d'une approche holistique qui appréhende le système pénitentiaire non pas en vase clos, mais en relation avec le tissu sécuritaire au sens large.

En définitive, l'effectivité d'une réforme pénitentiaire basée sur les principes d'efficacité et de transparence, dans le cadre plus large d'une réforme de la chaîne pénale, fait partie des éléments qui détermineront la capacité du Mali à prendre en charge la sécurité de toutes et de tous.



IV. En conclusion, que faire ? Quelques pistes pour l'action

A défaut d'une inscription explicite à l'agenda de la RSS, la question des détentions et de la réforme pénitentiaire risque de s'avérer une évidence tardive. Figurant en bonne place dans les enseignements théoriques de la RSS, la réforme pénitentiaire est pourtant souvent oubliée, dans les faits. Pour éviter cet écueil, il convient d'aller au-delà de la supposition selon laquelle la réforme pénitentiaire est implicitement incluse dans celle de la justice – elle-même largement passée sous silence, du reste.

Plutôt, la mise à l'agenda de la question pénitentiaire exige une attention spécifique et volontariste, au risque de passer entre les mailles du filet. Cela requiert une prise de conscience et une volonté d'agir à laquelle chacun-e peut contribuer à son niveau. Le contexte actuel offre pour cela plusieurs opportunités à saisir.

Saisir les opportunités du contexte pour faire bouger les lignes

1. Les élections de la mi-2018, si elles ont lieu, seront l'occasion de faire le point sur les progrès réalisés en matière de RSS, depuis l'inscription de cette priorité au Programme d'Action Gouvernementale 2013-2018. A l'heure du bilan, il appartiendra aux Maliennes et aux Maliens de définir ce qui a été fait et ce qui reste à faire, en tenant compte de la question pénitentiaire parmi les autres ; et d'exiger une mise en œuvre accélérée de la RSS de la part du prochain gouvernement.

2. Le cadre institutionnel en vigueur pour la RSS, fixé par deux décrets successifs de 2016⁷, **attribue un rôle direct au Directeur de la DNAPES au sein du CNRSS**. Cela représente une avancée positive, sur laquelle il convient de capitaliser. Il n'y a pas si longtemps, les représentants des surveillants de prison déclaraient regretter « l'absence permanente de l'administration pénitentiaire dans les grandes rencontres des acteurs de la sécurité », une situation également mise en exergue lors des entretiens avec la DNAPES. Dans ce contexte, l'attribution d'un rôle

central et explicite au premier responsable de cette administration témoigne de la volonté des autorités de rectifier le tir, et de mieux prendre en compte les défis pénitentiaires dans le cadre de la réforme. C'est là une opportunité majeure et pleine de sens, dont il faut tirer toutes les conséquences.

3. Enfin, le processus en cours d'élaboration d'une stratégie nationale pour la RSS, qui va définir les contours de la réforme, offre une excellente opportunité d'articuler de manière explicite la prise en compte de la réforme pénitentiaire. Avec à leur tête des personnalités extrêmement bien versées dans

les subtilités techniques et les nombreuses complexités de la RSS, nul doute que le CNRSS et le CRSS prévoient d'ores et déjà d'inclure la question des détentions et celle du système

pénitentiaire à leurs travaux. Mais en l'espèce : *ce qui va sans dire, va mieux en le disant*. Les prises en compte implicites ne suffisent pas, et l'expérience montre que les domaines négligés aux stades préparatoires de la RSS (évaluation préalable du secteur de la sécurité, élaboration de la stratégie) souffrent invariablement de sous-financement lorsque vient le moment de la mise en œuvre. Maintenant est donc le moment d'agir.

Sortir des zones de confort et expliciter l'implicite

A court comme à moyen terme, un effort conscient, commun et continu sera nécessaire pour amener et surtout maintenir la question pénitentiaire à l'ordre du jour. Chacun-e peut contribuer à son niveau, à condition de sortir de sa zone de confort. C'est le sens des recommandations ci-après.

Aux organisations de la société civile

- En s'intéressant davantage à la question des détentions, **en se documentant** sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire au Mali et sur ses défis, et en allant à la rencontre des premiers acteurs concernés, les organisations de la société civile malienne ont l'opportunité de raffermir leurs connaissances, et du même coup leur aisance à soulever cette question largement négligée.



- **La production de travaux dédiés** à la question (comme la présente contribution) est un moyen d'attirer l'attention et de susciter le débat, afin que la réforme pénitentiaire ne soit pas oubliée chemin faisant.
- Parallèlement, allant au-delà des activités de formation généralistes sur la RSS auxquelles les représentant-e-s de nombre d'OSC maliennes ont déjà eu à prendre part, une prochaine étape dans le renforcement des capacités des OSC pourrait consister à **affiner leurs connaissances, compétences et accès dans certains domaines spécifiques de la RSS** tels que la réforme de la chaîne pénale, ou d'autres aspects négligés. L'expérience démontre que le sentiment d'être suffisamment équipées pour parler de questions a priori techniques et intimidantes joue un rôle essentiel dans le choix que font les OSC de s'investir ou non sur une question donnée.

Aux partenaires internationaux

- S'agissant des partenaires internationaux, l'enjeu principal consiste à **prendre la mesure de l'influence de leurs propres biais de programmation** sur le renouvellement tel quel, ou à l'inverse l'expansion de l'agenda des questions prioritaires.
- Dès lors, il s'agit de **diversifier le vivier d'expertise et de compétences disponibles** au sein des équipes d'assistance internationale à la RSS, afin que les questions jugées « très ou trop pointues » telles que la réforme pénitentiaire, ne soient plus hors de portée.
- Tout en élargissant les capacités d'assistance aux institutions étatiques, cette diversification des talents permettrait aussi de **rendre disponible une offre de renforcement des capacités mieux affûtée, à l'attention des organisations de la société civile** (voir paragraphe précédent) .

Aux défenseurs des droits humains

- De leur côté, les acteurs institutionnels et non-institutionnels de défense des droits humains s'investissent déjà beaucoup dans le suivi des

conditions de détention. **L'établissement d'un état des lieux exhaustif de la situation des droits humains dans les 59 établissements pénitentiaires du Mali** pourrait offrir à l'ensemble des acteurs une vision globale harmonisée des défis. En somme, un point de départ qui permette de démystifier le problème en rendant ses contours accessibles à toutes et à tous.

- Outre le suivi et la documentation de la situation des droits humains en milieu carcéral, les défenseurs des droits humains sont également en mesure d'apporter un **soutien à l'identification des besoins de formation en droits humains des personnels pénitentiaires**, et d'établir des relations constructives avec l'administration pénitentiaire afin de l'accompagner dans la **réponse à ces besoins**.

Au CNRSS et au CRSS

- Enfin, au niveau des autorités nationales, et tout particulièrement du CNRSS et du CRSS, il s'agira d'**articuler de manière explicite l'intention de prendre en charge la question de la réforme pénitentiaire, et ce dès les phases préparatoires du processus**. Expliciter l'intention peut en effet s'avérer un moyen efficace d'affirmer la prise en compte d'une question qui, autrement, a tôt fait de passer sous silence. Le processus en cours d'élaboration d'une stratégie nationale pour la RSS offre une excellente opportunité d'articuler de manière explicite la prise en compte de la réforme pénitentiaire. Cela fournira aussi les fondements pour garantir la budgétisation en amont de cette réforme, et réduire ainsi le risque de constater tardivement son sous-financement.
- Il y a fort à parier que cette articulation explicite dans le document de stratégie fournisse aux autres acteurs la légitimité dont ils ont besoin pour pouvoir aborder la question de la réforme pénitentiaire. Il s'agit d'un secteur encore largement perçu comme le domaine réservé d'une expertise particulièrement pointue. C'est pourquoi **l'ouverture du débat par le CNRSS et au moyen de la stratégie nationale de RSS**



pourrait contribuer à démystifier la question de la répartition pénitentiaire aux yeux des non-spécialistes, et donc à susciter un espace de dialogue et de contributions citoyennes.

Très vite, cet espace de dialogue aura besoin d'actions : par exemple, pour les OSC, établir et maintenir avec les responsables de l'administration pénitentiaire une communication aussi régulière que celle qui existe avec les responsables des autres institutions de sécurité.

Notes

[1] Le redéploiement des forces existantes, dans le cadre d'une révision du maillage territorial dans le but d'assurer une meilleure couverture du vaste territoire malien avec les effectifs actuels, ne doit pas être confondu avec le « redéploiement des forces armées reconstituées » prévu au Chapitre 9 de l'Accord pour la paix et la réconciliation (2015), et dont la mise en œuvre reste à venir. En effet, les forces ne seront « reconstituées » qu'à la suite du processus d'intégration, qui a connu d'importants retards et n'est pas encore achevé à la date où cet article est publié.

Pour l'heure, le redéploiement des forces existantes – exercice consistant dans une large mesure à recouper l'analyse et la cartographie des menaces, avec la situation et la localisation des effectifs humains et matériels – a attiré énormément d'attention politique et médiatique en raison de l'urgence de répondre aux besoins de couverture du territoire face à des menaces diverses. Il ne faut cependant pas perdre de vue que cet exercice de rationalisation, pour nécessaire qu'il soit, ne représente qu'une partie de la vaste panoplie des actions à entreprendre dans le cadre d'une réforme holistique du secteur de la sécurité.

[2] L'adoption en 2015 d'une Loi d'Orientation et de Programmation militaire quinquennale (LOPM 2015-2019), la mise en chantier d'une Loi de programmation similaire pour la sécurité intérieure (LOPSI), ou encore les divers exercices de planification stratégique et opérationnelle auxquelles se sont prêtées les institutions de défense et de sécurité témoignent de cet effort.

[3] La journée de dialogue et de concertation organisée le 15 Octobre 2015 dans les locaux de l'Ecole de Maintien de la Paix de Bamako, avec l'appui technique et la facilitation de DCAF, a sans nul doute permis d'amorcer une dynamique. Celle-ci a été reprise et pérennisée par des initiatives telles que la mise en place d'une Plateforme d'Echange et d'Action (PEA) entre la société civile et les forces de sécurité intérieures du Mali, avec l'appui d'EUCAP-Sahel Mali. Parallèlement à ces initiatives collectives, des organisations telles que l'Institut Malien de Recherche Action pour la Paix (IMRAP) ont également apporté des contributions importantes en facilitant le dialogue direct entre les forces de défense et de sécurité et les populations civiles à l'occasion de consultations locales organisées en divers points du territoire national.

[4] Kayes, Kidal, Koulikoro, Mopti, Ségou, Sikasso et Tombouctou.

[5] Baguineda, Kenioroba, Korseguila et Tana.

[6] <https://issat.dcaf.ch/fre/Apprendre/La-RSS-en-pratique/>

Pays-et-regions/Mali/Cartographie-du-soutien-des-bailleurs-a-la-RSS-au-Nigeria-et-au-Mali/Cartographie-du-soutien-des-bailleurs-a-la-RSS-au-Mali-Rapport-Final

[7] Décret n°2016-0401/P-RM du 09 juin 2016, fixant le cadre institutionnel de la RSS ; Décret n°2016-0953/P-RM du 20 décembre 2016 portant modification de ce cadre institutionnel.

[8] On peut aussi penser à la disponibilisation de financements accessibles et/ou dédiés les questions pénitentiaires, ce qui pourrait produire un effet d'entraînement. Mais il convient ici de faire preuve de prudence : influencer la définition de priorités nationales au moyen de l'outil financier peut difficilement être considéré comme une bonne pratique, puisque cela va à l'encontre du principe fondamental selon lequel l'impulsion des réformes doit impérativement venir d'une volonté nationale et être guidée par elle (national ownership). Les initiatives ainsi suscitées de l'extérieur à coups d'incitations financières ont de fortes chances de mourir avec les financements qui les ont fait naître. Du reste, les fonds disponibles pour la RSS au sens large le sont en général aussi pour des composantes thématiques ou sectorielles plus spécifiques, telles que la réforme pénitentiaire. Il faut donc réfléchir en termes qualitatifs aux logiques d'attribution de ces financements (ex : l'absence d'experts à qui assigner le suivi technique d'une subvention peut décourager un partenaire financier d'inclure ce domaine dans ses appels à projets), plutôt qu'en termes purement quantitatifs au volume de financements disponibles.

A propos de l'auteure

Observatrice attentive de la sortie de crise malienne et des défis sécuritaires au Sahel, **Ornella Moderan** se spécialise dans l'accompagnement aux institutions de sécurité, aux organisations de la société civile et aux institutions nationales des droits humains pour la mise en place de réponses basées sur la gouvernance inclusive. Son expertise couvre les domaines de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité d'une part, et des processus politiques et électoraux d'autre part. Titulaire d'un Master en Sécurité Internationale (Sciences-Po Paris) et diplômée en Criminologie (Université de Grenoble), elle est l'éditrice de la *Boîte à Outils pour la Réforme et la Gouvernance du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest* (DCAF : 2015).

ARGA-Mali

Faladié

Rue: 816/ Porte: 1350

Bamako/ Mali

Tel fixe: (+223) 20206330

Mobile: (+223) 76017020 / 61756557

Email: arga.mali.gouvernance@gmail.com

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

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

ISSN 1987 - 1074