

Mali : instrumentalisation de la « société civile »

Alexis Roy¹

Si le Mali ne craint pas la comparaison en matière de libertés publiques, la prolifération d'organisations de la société civile, « choisies » par les bailleurs de fonds extérieurs ou alibis de la classe politique, n'est pas garante d'un fonctionnement démocratique. La corruption et le clientélisme continuent de réguler le quotidien. Certaines dynamiques sociales toutefois sont l'expression d'acteurs autonomes, porteurs de changement.

Le Mali est souvent présenté comme l'exemple d'un pays africain ayant vécu une transition politique réussie vers la démocratie, à la suite des événements insurrectionnels de mars 1991 qui ont entraîné la chute du régime de Moussa Traoré. Vingt ans et deux présidents de la République plus tard, le paysage politique est riche d'une centaine de partis politiques et d'un nombre très important de syndicats, d'associations, d'une pléthore d'ONG et de groupements « d'organisations de la société civile ». Le pays a accueilli ou organisé de nombreux forums sociaux (Forum social mondial en 2006, Forum des peuples, chaque année depuis 2002) et a été le théâtre de luttes sociales ces dernières années, témoignant de la vitalité des débats dans l'espace public.

La libéralisation politique et le pluralisme à l'œuvre depuis 1991-1992, entraînant une impressionnante multiplication des organisations, appellent une réflexion sur l'expérience démocratique malienne, le foisonnement du champ communément labellisé « société

1. Chercheur doctorant au Centre d'études africaines (Ceaf), École des hautes études en sciences sociales, Paris.

civile » étant le résultat d'un ensemble de stratégies individuelles ou collectives souvent opportunistes. L'éclatement syndical, associatif ou partisan, principalement sur fond de conflits et de rivalités pour le leadership, la multiplication d'organisations concurrentes intervenant dans un même domaine, le cumul des fonctions et les cooptations caractérisent cette « société civile ».

Elle semble ainsi largement instrumentalisée, au profit du pouvoir en place ou des bailleurs de fonds, mais aussi de ses propres membres ; et on est bien loin du présupposé selon lequel elle engagerait un processus vertueux, ferment d'une démocratisation que n'assureraient pas des États corrompus.

Les ONG, interlocuteurs choisis des bailleurs de fonds

Les sécheresses des années 1970-1980 marquent des étapes importantes dans l'implantation des ONG au Mali. Quelques données pour illustrer le chemin parcouru depuis : en 1992, on en recense cent quatre-vingt-onze, dont quatre-vingt-dix-sept nationales (Raghavan, 1992) ; en 2003, on dénombre 1 600 ONG et 8 000 associations, et 2 135 ONG dès 2006 (Keïta, nd). En 2007, 829 associations ont été créées dans le seul district de Bamako, une grande majorité d'entre elles affichant un objet tournant autour du « développement ».

Les « jeunes diplômés chômeurs » tiennent une bonne place parmi les promoteurs de ces associations, leur traditionnelle incorporation dans l'appareil d'État n'étant plus assurée depuis longtemps et le secteur privé offrant encore peu de perspectives d'emploi qualifié. L'engagement dans le milieu associatif, faute d'autre choix, est pour une part non négligeable la conséquence directe de l'importance des flux financiers qui y transitent et qui sont potentiellement captables par quiconque souhaite se placer sur le marché du développement².

Cette explosion quantitative du nombre d'organisations a été en grande partie encouragée par les différents bailleurs intervenant au Mali, parfois avec des objectifs différents, mais chacun tentant de modeler « sa » société civile via des projets généralement présentés comme des « politiques d'appui et de renforcement des capacités de la société civile ». *In fine* beaucoup tendent à servir d'alibi

2. Ainsi le personnel des ONG et associations au Mali avoisine le tiers de l'effectif de la fonction publique (Keïta, nd).

démocratique aux politiques mises en place par les grandes agences (FMI, Banque mondiale, Union européenne, USAid, ONU, etc.), lesquelles tentent de légitimer leurs initiatives en y impliquant des partenaires structurés et sélectionnés par leurs soins.

Le Comité de coordination des actions d'urgence des ONG (CCA-ONG³), premier grand regroupement, a été créé dès 1983 (Raghavan, 1992); c'est aujourd'hui l'un des collectifs le mieux implanté, réunissant près de deux cents ONG nationales et étrangères. Puis sera créé en 1989 le secrétariat de concertation des ONG maliennes (Seco), financé entre autres par le PNUD, la coopération néerlandaise et la Banque mondiale. Citons aussi l'importante Coordination des associations et ONG féminines du Mali (Cafo), créée en 1991, regroupant plus de 2000 associations et ONG. En 2000, le PNUD encourage la création de « la plateforme de la société civile », qui ne sera pas vraiment opérationnelle. En 2003, l'USAid, la coopération néerlandaise et quatre ONG de ce même pays favorisent la création du Conseil national de la société civile (CNSC), dont le bureau exécutif national réunit vingt-sept représentants de différentes faïtières et unions d'associations. Existe aussi la Fédération des collectifs d'ONG (Fecong), créée en 2003, qui comme son nom l'indique est un regroupement de regroupements, qui s'est lui-même intégré au Forum des organisations de la société civile rassemblant une bonne partie des différents regroupements d'ONG, créé à l'initiative d'un programme de l'Union européenne.

Pour être presque complet, comptons aussi le regroupement proche des altermondialistes, Jubilé 2000, écarté des concertations sur les programmes des institutions financières internationales... Cela fait beaucoup de collectifs d'ONG pour un seul pays et on peut difficilement affirmer qu'il s'agisse simplement d'un signe de bonne santé démocratique. La plupart de ces regroupements servent d'interlocuteurs aux bailleurs et à l'État, et sont souvent consultés sur la mise en place de programmes, mais le plus souvent à un stade déjà très avancé de leur conception. Chacun des bailleurs semblant vouloir susciter « sa » société civile, en sélectionnant ses interlocuteurs ou en clientélisant des ONG locales, quand ils ne sont pas tout simplement à l'origine de leur création.

D'ailleurs les ONG parties prenantes de ces différents regroupements sont largement financées par ces mêmes bailleurs, renforçant

3. Le CCA-ONG s'appelle désormais le Conseil de concertation et d'appui aux ONG.

les suspicions à leur égard. Cissoko et Touré, dans un article sur la participation des acteurs sociaux au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, illustrent parfaitement les limites de la fameuse « participation de la société civile » : « *Pour certains acteurs, la participation de la société civile a donc servi à valider et "crédibiliser" un processus déjà "ficelé" par les institutions de Bretton Woods. De plus, outre la marginalisation des syndicats, des organisations professionnelles agricoles et du secteur privé, la majorité des élus n'a pas été associée à la validation de politiques de développement qui engagent le Mali pour les cinq prochaines années* » (2005).

La « société civile », alternative ou alibi de la classe politique ?

Les contestations qui aboutirent au renversement du régime du général président Moussa Traoré en 1991 ont été portées, notamment, par des associations prodémocratiques, l'unique centrale syndicale du pays à l'époque et des associations étudiantes. Au Mali comme dans d'autres pays africains et dans certains pays de l'Est, il n'en faudra pas plus pour désigner ces organisations comme la « société civile », fer de lance de la lutte contre l'État totalitaire prévaricateur et des combats démocratiques. L'opposition qui, avant 1991, ne pouvait s'exprimer en l'absence de multipartisme, s'appuyait sur des associations, seule alternative légale. Formaient-elles alors une « société civile » par défaut ?

Une fois la dictature tombée, une large partie de cette « société civile » en devenir va prendre le pouvoir et adopter certains travers du régime précédent, ce qu'illustre le cas de l'Adema : cette Association pour la démocratie au Mali s'est transformée en un parti politique, l'Alliance pour la démocratie au Mali, et a tenu sans partage les rênes du pays de 1992 à 2002. Loin d'être une exception, cette ambiguïté initiale préfigurait l'imbrication toujours plus forte à laquelle on allait assister à partir de 1992 entre la sphère politique et la société civile. Face au rôle croissant que lui accordent les bailleurs de fonds (donnant l'impression que l'appel à la société civile repose sur l'envie de « court-circuiter » l'État, en attribuant à celle-ci une partie toujours plus importante des financements), la compétition entre la classe politique et une partie de la société civile a souvent été neutralisée par les cooptations et le cumul des positions entre ces deux sphères, que la théorie voudrait pourtant bien distinctes.

Une partie des élites maliennes semble même en avoir fait une stratégie, créant une ONG comme certains créeraient une entreprise. Les hommes politiques peuvent par exemple y chercher un certain prestige, lorsque la société civile parvient parfois à réaliser des projets de développement que la classe politique n'arrive pas à porter, faute de moyens ou d'ambition. La création ou l'alliance avec une ONG est ainsi devenue une étape courante dans une carrière politique, et ce qui se faisait autrefois par simple redistribution clientéliste passe désormais souvent par des projets de « développement » : tel candidat ou élu « offre », par l'intermédiaire de son association, un bien d'équipement à sa collectivité. La capacité à s'appuyer sur des associations ou ONG pour mobiliser des fonds et développer des partenariats avec les bailleurs démontre aussi une certaine stature, dans un secteur où il y a beaucoup de postulants mais peu de projets retenus.

Ces stratégies sont aussi liées à l'image très positive que l'on prête généralement à la société civile, en contrepoint du discrédit croissant des partis politiques, souvent considérés comme des « groupements d'intérêts économiques » plutôt que comme des forces de proposition⁴. On a ainsi assisté à la multiplication des candidatures aux différentes élections de personnes se présentant comme « indépendantes, issues de la société civile ».

Le second président de la 3^e République malienne, Amadou Toumani Touré, élu en 2002 puis réélu en 2007, n'a pas manqué de profiter de cette tendance, se présentant lui-même comme un indépendant au-dessus des partis politiques (Roy, 2005). À moins de deux années de la fin de son second mandat, Amadou Toumani Touré a finalement décidé de créer en juillet 2010 le Parti pour le développement économique et la solidarité, attirant en bonne place dans son bureau politique certaines figures de proue de la société civile. Les passerelles entre classe politique et société civile continuent donc de se renforcer, au risque que le discrédit populaire envers la première n'atteigne également la seconde.

4. Paradoxe important de la « démocratie » malienne, du haut de ses cent partis politiques : depuis 1992 et après quatre séries d'élection, le taux de participation oscille entre 20 et 35 % aux élections législatives et présidentielles.

La possibilité de contre-pouvoirs

L'interpénétration de la sphère politique et de la société civile, l'instrumentalisation dont celle-ci est l'objet, n'empêche pas l'émergence de certains conflits sociaux. Prenons trois exemples fort différents, montrant des résultats contrastés : le refus d'une loi autorisant la culture d'OGM, la privatisation de l'Huilerie cotonnière du Mali (Huicoma), l'adoption d'un nouveau « code de la famille ».

Les paysans maliens disposent de nombreuses organisations pour assurer la défense de leurs intérêts : la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP), plusieurs syndicats, l'Association des organisations professionnelles paysannes, la Chambre d'agriculture, etc. Pourtant le secteur agricole illustre bien le caractère sélectif des consultations sur les grandes questions de société. En 2006 est adoptée, en collaboration directe avec la CNOP, une ambitieuse loi d'orientation agricole, qui établit un principe de concertation en matière de politique agricole. Pourtant, moins de deux ans plus tard, est votée une loi autorisant les cultures d'OGM, sans la moindre consultation des organisations paysannes, et pour cause : elles y étaient opposées.

La CNOP a alors mené une lutte active contre cette loi et les OGM, organisant des réunions d'information, des manifestations, des sit-in et en interpellant les médias pour dénoncer les collusions entre le gouvernement, l'USaid, Monsanto et certains chercheurs de l'Institut d'économie rurale, un organisme public malien. Cette mobilisation a payé, du moins temporairement, puisque deux ans plus tard les décrets d'application de cette loi ne sont toujours pas parus.

La privatisation de la filière cotonnière, initiée en 2001 sous pression de la Banque mondiale, devrait être achevée avant la prochaine campagne agricole, mi-2011. Les opposants à cette privatisation ne manquaient pas, producteurs de coton en tête, mais leurs points de vue ont été largement ignorés par les pouvoirs publics⁵. Le conflit le plus dur oppose les travailleurs de l'Huicoma à Aliou Tomota, homme d'affaire qui a remporté dans des conditions litigieuses l'appel d'offres qui a conduit à la privatisation de l'entreprise dès 2005. La mauvaise gestion de l'entreprise, le non-respect du

5. La Banque mondiale a conditionné la poursuite de son « aide » à l'achèvement de ce processus.

cahier des charges, une série de licenciements, la répression de syndicalistes et enfin la fermeture progressive des usines du groupe ont fini par mettre le feu aux poudres.

Après plusieurs années ponctuées par des grèves et des manifestations, les travailleurs de l'Huicoma décident fin 2009 d'occuper la bourse du travail de Bamako, siège de l'Union nationale des travailleurs maliens (UNTM), la centrale syndicale historique du pays, et lieu symbolique de la lutte de 1991 contre Moussa Traoré. Il s'agissait alors d'interpeller les pouvoirs publics en soulignant les nombreux manquements du repreneur, et de réclamer une renationalisation de l'entreprise. Mais cette occupation était aussi un moyen d'exercer une pression sur l'UNTM, jugée passive sur le sujet. Un an plus tard la situation n'est toujours pas réglée et l'occupation perdure, Tomota refusant d'entériner un protocole d'accord pourtant validé par les occupants, l'UNTM, le patronat et le gouvernement. L'issue de ce conflit est incertaine, mais elle ne pourra être que politique, lorsque l'État prendra ses responsabilités d'actionnaire minoritaire de l'entreprise.

Enfin, terminons en évoquant les débats autour de l'adoption d'un nouveau Code des personnes et de la famille, qui se sont soldés par un échec cinglant pour les organisations féminines et de défense des droits de l'homme. Une commission mise en place en janvier 2008 était chargée de finaliser le processus visant à l'élaboration d'un nouveau code, qui a duré dix ans. Cette commission impliquait des organisations religieuses et de défense des droits de l'homme. Dès son adoption par l'Assemblée nationale en août 2009 a émergé un mouvement hostile à certains articles du code relatifs aux droits accordés aux femmes, au mariage et aux questions d'héritage. Structurée principalement par le Haut conseil islamique du Mali (HCIM), cette opposition a atteint son paroxysme fin août 2009 avec un rassemblement de plusieurs dizaines de milliers de personnes dans un stade de Bamako.

Face à cette mobilisation, le président Amadou Toumani Touré est revenu en arrière en suspendant l'application du code. Une nouvelle commission a alors été mise en place, laissant la part belle au HCIM au détriment des organisations de défense des droits de l'homme, désormais écartées des débats. Le texte devait être adopté avant la fin 2010, expurgé des articles à l'origine du contentieux. Cette victoire des organisations musulmanes témoigne de leur capacité de mobilisation populaire : rares sont les organisations politiques,

syndicales ou associatives maliennes pouvant se targuer d'un tel succès. Impliqué dans les débats depuis des années, le HCIM s'est opposé au projet au dernier moment en s'appuyant sur un argumentaire simpliste faisant de ce code un projet « *contre l'islam* ». Le revirement des autorités témoigne aussi du manque de volonté de la classe politique qui, après avoir massivement voté pour ce code à l'assemblée, s'est opportunément déjugée.

Si le Mali ne craint pas la comparaison avec d'autres pays africains en matière de libertés publiques et de droits de l'homme, la prolifération d'organisations politiques et de la « société civile » n'est pas garante à elle seule d'un fonctionnement plus démocratique. La corruption, le clientélisme et le patrimonialisme continuent à travers elles à ordonner et réguler le quotidien des populations, et constituent les principaux modes de légitimité tant sur le plan social que politique et économique. Il existe cependant des dynamiques autonomes de l'État ou des bailleurs de fonds, et des combats importants sont menés par certaines organisations et partis politiques. L'instrumentalisation de la société civile a ses limites : si le mécontentement social des populations peine à trouver écho dans l'espace public, il pourrait à nouveau se matérialiser de façon violente⁶, par exemple autour de la question du prix des denrées agricoles, comme on a pu l'observer dans différentes capitales africaines ces dernières années.

Bibliographie

- Cissoko K. et Touré R. (2005), « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », *Politique africaine*, n° 99, p. 142-154.
- Keïta N. (non daté), « L'état civil des organisations de la société civile au Mali », Codesria/Osiwa.
- Raghavan R. (1992), « Les ONG au Mali », *Politique africaine*, octobre 1992, n° 47, p. 91-100.
- Roy A. (2005), *La société civile dans le débat politique au Mali*, *Cahiers d'études africaines*, XLV (2), 178, 2005, p. 573-584.

6. Comme en mars 2005 à Bamako, lors d'une émeute accompagnée de pillages, dans une ville où les contrastes de richesse sont toujours plus criants.