



La réforme et la gouvernance démocratique du système de sécurité malien : les rôles des organisations de la société civile (OSC)

Dr Niagalé Bagayoko, Dr Kalilou Sidibé

Mentions légales

Friedrich-Ebert-Stiftung, Paix et Sécurité
Centre de Compétence Afrique Subsaharienne
Point E, Boulevard de l'Est, Villa n°30
BP 15416 Dakar-Fann, Sénégal
Tél. : (+221) 33 859 20 02
Fax : (+221) 33 864 49 31
Email : info@fes-pscc.org
www.fes-pscc.org

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2020

Conception graphique : Green Eyez Design SARL,
www.greeneyzdesign.com

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans l'autorisation écrite de la FES. « Les idées et thèses développées dans la présente étude sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles de la FES ».

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Union européenne.



Contexte

L'une des dimensions structurelles de la crise profonde que traverse le Mali est imputable aux faiblesses, limites et lacunes de son système de sécurité, devenues criantes en 2012 : il est en conséquence nécessaire de traiter en profondeur leurs symptômes, en allant bien au-delà de la seule restauration des capacités opérationnelles des forces de défense et de sécurité (FDS) dans le cadre du volet RSS (réforme du système de sécurité) du processus de stabilisation du pays ou de la simple prise en compte des points très détaillés mais portant sur des objectifs limités, contenus dans l'« *Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger* » de mai et juin 2015 (telles la mise en place d'une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales prévue à l'article 27 ou la mise en place des Comités locaux de sécurité mentionnée à l'article 28). Œuvrer en faveur de l'instauration d'une gouvernance plus démocratique du système de sécurité malien fait partie intégrante des efforts nécessaires pour accroître les capacités des FDS maliennes à assurer la sécurité de l'Etat comme des populations.

Après avoir retracé la trajectoire historique des forces de défense et de sécurité maliennes, cette étude - réalisée à la fois sur la base d'une étude documentaire et de recherches de terrain fondées sur des entretiens menés à Bamako avec les principaux acteurs du processus RSS - dresse un état des lieux des réformes engagées depuis 2013 et se penche particulièrement sur le rôle joué par la société civile et par les institutions en charge du contrôle et de la supervision démocratique du système de sécurité.

Un système de sécurité hérité du militarisme colonial et post-colonial

Il est important de considérer les efforts de réforme du système de sécurité selon une perspective historique (Philippe, 2016) *mettant notamment en évidence l'importance du militarisme, dans l'évolution des institutions maliennes (Redding, 2013)*. Il convient tout d'abord de ne pas oublier que l'armée malienne est le produit d'un legs, celui des forces armées coloniales (Bat et Courtin, 2012) et a été construite sur la base du transfert de modèle institutionnel de l'ancienne métropole (Thiriou, 2008). Ce schéma issu de la colonisation a perduré, même si Modibo Keita, après la proclamation de l'indépendance du Mali en 1960, réclama dès janvier 1961 le départ des troupes françaises du territoire, rendant caducs les accords de défense signés quelques mois auparavant. Par ailleurs, en raison de l'inexpérience de la nouvelle armée, aussi bien au niveau des troupes que de l'encadrement, le rôle de la coopération avec les armées étrangères s'est révélé central, la coopération avec l'Union soviétique ayant joué un rôle majeur (Touren, 2017).

La Garde nationale est quant à elle l'héritière des unités nomades, notamment méharistes, mises sur pied dans le cadre de l'Afrique occidentale française.

Parallèlement, à partir de juin 1968, la Police changea de statut et devint semi-militaire. A partir de janvier 1973, la Police devient un corps militaire de fait : la Police fut ainsi militarisée et regroupée en deux corps : le corps des officiers et le corps des sous-officiers. Le statut militaire de la Police demeura jusqu'en 1993.

Le Mali a ainsi hérité des périodes coloniales et post-coloniales un système de sécurité fondé sur une conception verticale et centralisée de la sécurité, qui s'est révélé inadapté aussi bien si l'on considère la sécurité d'un point de vue réaliste (sécurité de l'Etat) que sous l'angle de la sécurité humaine (sécurité des populations en termes de demande et d'offre des services de sécurité).

En outre, en raison de la faiblesse des effectifs et des moyens propres aux forces de défense et de sécurité étatiques, des forces civiles auxiliaires furent créées par les autorités politiques, telles : la Milice populaire, créée en 1959 et la Brigade de vigilance, créée en novembre 1962 toutes deux affiliées au parti unique (US-RDA) ainsi que le Service civique rural, créé en 1960, qui dispensait un entraînement militaire à la jeunesse rurale. Ces auxiliaires de sécurité ont été impliqués dans de nombreux abus et violations des Droits de l'Homme. La Milice populaire et la Brigade de vigilance furent supprimées après le coup d'Etat de 1968. Depuis, l'association ou la participation des populations civiles aux missions relevant de la sécurité a été considérée comme problématique. Par la suite, la dictature militaire instaurée par Moussa Traoré, qui dura 23 ans, a laissé des profondes empreintes au sein des FDS. Tout d'abord, les FDS maliennes ont été les fers de lance de la répression sanglante exercée contre les populations enclines à contester l'autorité de Moussa Traoré. C'est un tandem redoutable, composé de Kissima Doukara, ministre de l'Intérieur, et Tiékoro Bagayoko, Directeur général des services de sécurité, qui dirigea le pays avant d'être écarté en 1978 au profit du général Sékou Ly, puissant gouverneur de Bamako, puis ministre de l'Intérieur. Il convient aussi de rappeler le rôle joué par les commandos parachutistes dans la répression des opposants.

Enfin, l'avènement de la démocratie au Mali s'est opéré à la faveur du fameux coup d'Etat précisément dit « démocratique » perpétré le 26 mars 1991 par des militaires, qui ont choisi de

rendre le pouvoir aux civils dès le 8 juin 1992 (Fay, 1996; Toumani, 1986; Boilley, 1994 ; Vohito, Loungoulah, 1997; Alioune, 2010; Clark, 1995; Moestrup, 1999; Doumbi, 2010 ; Lange, 1999). Il est fondamental de se souvenir que c'est de l'intérieur même de l'armée, et en lien avec les organisations de la société civile, qu'est venu le coup décisif porté au régime de Moussa Traoré. D'une manière générale, la protection du pouvoir central et sa perpétuation sont demeuré l'objectif stratégique poursuivi par les régimes successifs depuis l'ère coloniale : ainsi, tant que le régime n'était pas menacé, la sécurité des populations n'a pas été prise en considération.

Les relations des OSC maliennes avec les FDS ont été longtemps caractérisées par la méfiance, la crainte et l'hostilité : la société civile voyait ainsi en l'armée une force de nuisance avec une grande propension aux coups d'état. Ces rapports ont cependant connu trois évolutions majeures :

- Sous la première République (1960-1968), la société civile a été étouffée et la prépondérance de la milice au service du parti et au détriment de l'institution militaire a conduit à la méfiance réciproque ;
- Sous la deuxième République (1968-1991), les relations entre ces deux acteurs ont été caractérisées par une mise sous tutelle de la société civile, qualifiée par certains de véritable « caporalisation » de celle-ci ;
- La démocratisation de la vie politique à partir de 1991 a opéré un changement qualitatif dans les rapports civilo-militaires au Mali : les relations se sont améliorées en termes de collaboration et de participation.



Initiatives maliennes en faveur de la gouvernance démocratique du système de sécurité dans les années 1990 et 2000

Depuis la fin des années 1990, un certain nombre d'initiatives émanant d'acteurs nationaux – aussi bien gouvernementaux que non-étatiques – a été adopté en vue d'améliorer le fonctionnement du système de sécurité malien (Bagayoko, 2018), profondément marqué depuis la période coloniale par l'intrusion des militaires dans la sphère politique et la gestion de l'Etat. L'avènement de l'ère démocratique, effectivement consacré par l'élection au suffrage universel d'Alpha Oumar Konaré, n'a pas immédiatement été saisi comme une opportunité pour repenser la sécurité et réformer le fonctionnement des FDS. Cependant, depuis la fin des années 1990, un certain nombre d'initiatives émanant d'acteurs nationaux – aussi bien gouvernementaux que non-étatiques – a été adopté en vue d'améliorer le fonctionnement du système de sécurité malien. Il convient d'en avoir connaissance d'une part, afin d'entretenir la mémoire institutionnelle du processus RSS et d'autre part, afin de favoriser le leadership national dans la conduite du processus RSS en valorisant les initiatives lancées par les Maliens. L'intention de réformer les forces de défense et de sécurité apparaît dans le discours politique au Mali à partir de 1991 à la suite du changement de régime. Le Mali s'est alors engagé avec une volonté affichée d'assurer une meilleure protection des droits des citoyens au travers de l'encadrement légal et règlementaire de l'activité des forces de sécurité. Dans cette perspective, les forces de sécurité intérieure (Police, Gendarmerie et Garde nationale) ont été relativement réorganisées et dotées de nouveaux statuts (démilitarisation de la police, rattachement de la Gendarmerie au Ministère de la sécurité pour emploi) et les juridictions répressives ont été étoffées (création de juridictions spéciales et de Justice de Paix à Compétence Etendue. Par la suite, il convient de mentionner les importantes initiatives suivantes :

- l'adoption du Code de conduite des Forces Armées et de Sécurité de 1997, élaboré après la signature du Pacte national, qui traite des devoirs des Forces Armées et de Sécurité envers l'Etat ; des rapports entre les FDS et les populations civiles ; des rapports entre les Forces Armées et les Forces de Sécurité ; du respect des Droits de l'Homme et du droit international humanitaire par les Forces Armées et de Sécurité ;
- les « *Journées de réflexion de la Police Nationale* » de 2001 qui n'ont pas abouti à un projet de réforme mais ont engagé des réflexions sur les problèmes tels que les ressources humaines, matérielles, logistiques, financières ainsi que les carences en termes d'infrastructures ;
- les « *États Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali* » de 2005, organisés à la suite des émeutes de la jeunesse du 27 mars 2005 par le Ministère de la Sécurité et de la Protection Civile en partenariat avec le PNUD et qui, pour la première fois depuis l'indépendance, ont réuni aussi bien les services de défense et de sécurité que les forces vives de la Nation, appelés à identifier collectivement les défis sécuritaires comme le banditisme urbain et périurbain, la prolifération des armes légères, la gestion des conflits communautaires, la montée de l'intolérance religieuse, la criminalité transfrontalière, ...), les besoins de sécurité des populations ainsi que la meilleure forme de gouvernance nationale de la sécurité pour y répondre. Ces Etats généraux ont inclus des consultations et des missions de sensibilisation sur le terrain (villages, communes, cercles, régions...) puis ont réuni à Bamako 245 participants venus d'horizons divers et représentant le gouvernement, l'administration générale, les régions administratives, les commandements de régions militaires, les ministères de la Défense et de la Sécurité, la société civile, le secteur privé,

les partis politiques, les collectivités locales, les communautés ainsi que des partenaires techniques et financiers. L'objectif poursuivi était d'associer toutes les composantes de la Nation à un débat participatif sur les questions de sécurité et à la conception d'un programme commun en matière de sécurité. Parmi les 127 recommandations, figuraient : l'élaboration d'une politique nationale de sécurité fondée sur la sécurité humaine et l'adoption d'une nouvelle stratégie globale axée sur la prévention des conflits ainsi que la mise en place d'un programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix. Ces « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix au Mali » de 2005 ont constitué une étape clé pour développer la réflexion sur la décentralisation sécuritaire. Le « Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité » de 2007, organisé à l'initiative de la CONASCIPAL-Mali (Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères), en partenariat avec la coopération technique belge. La tenue de ce Forum a permis l'élaboration d'un plan stratégique afin de recentrer l'intervention en matière de sécurité dans le cadre de la décentralisation ;

- le document Cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile, adopté en 2010 mais dont la rédaction avait été lancée dès 2006 en application des recommandations des « Etats Généraux de la Sécurité et de la Paix ». Cependant, cette stratégie nationale en matière de sécurité intérieure adoptée en 2010 n'a jamais été diffusée ;
- le Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et la Paix au Mali (PGPSP), émanation des « Etats Généraux de la sécurité et de la paix au Mali » de 2005, mis en place grâce à une initiative conjointe du gouvernement du Mali et du PNUD ainsi qu'à l'appui finan-

cier d'autres partenaires extérieurs. L'agence d'exécution du Programme était le Ministère de la Sécurité Intérieure et de la Protection Civile. Ce programme a cherché à promouvoir le concept de « sécurité alternative », à vocation préventive et promouvant une responsabilité partagée de la sécurité entre les différents acteurs de sécurité : pouvoirs publics, société civile, secteur privé, élus locaux, communautés locales, partenaires techniques et financiers. L'un des volets du PGSP était relatif à la « *Mise en place d'un système pilote de police municipale* » au niveau de chaque commune pour pourvoir à la sécurité des populations au travers de la constitution des chefs traditionnels en comités locaux de sécurité, afin de : garantir les mouvements des populations à l'intérieur des fractions; de former des brigades locales de surveillance chargées de la récupération des armes en circulation illégale dans la région en partenariat avec les pays frontaliers (Algérie, Mauritanie, Niger), l'administration, les organisations multilatérales et les partenaires financiers; organiser des rencontres conjointes entre l'administration, les élus locaux, les forces de l'ordre et de sécurité et les communautés locales pour sensibiliser, éduquer et former les populations dans le domaine de la paix et de la sécurité; développer la communication pour mieux maîtriser les renseignements et l'information; accorder une place de choix à la société civile dans le mode traditionnel de prévention et de gestion des conflits; informer, sensibiliser et rendre accessibles les textes institutionnels en les transcrivant dans les langues vernaculaires. Le programme prévoyait également l'instauration d'instances de concertation et de coordination composées de toutes les couches représentatives de la société. L'engagement des communautés était également un aspect majeur du PGPSP ainsi que le renforcement des capacités de gouvernance locale dans la région de Kidal.



Le recensement ci-dessus démontre ainsi que la société civile a été associée à la plupart des initiatives visant à réformer le système de sécurité et à en améliorer la gouvernance avant 2013. La FES avait pour sa part dès 2004 mené une étude exploratoire sur la gouvernance démocratique de la sécurité. C'est sur cette base que les Etats généraux de la paix et de la sécurité ont été lancés en 2005.

Il est tout aussi important de souligner qu'aucune des initiatives ci-dessus recensées ne s'est traduite par une amélioration significative de l'inclusivité du système de sécurité malien, ni de l'opérationnalité, du professionnalisme et de la redevabilité des FDS maliennes, ainsi qu'en a témoigné l'état désastreux de celles-ci lors du déclenchement de la crise de 2012.

Les réactions au coup d'Etat du 22 mars 2012 : une société civile divisée ?

L'armée nationale a été profondément divisée par la mutinerie qui s'est achevée par le coup d'Etat du 22 mars 2012. Cette crise, qui a conduit à la suspension des institutions démocratiques, s'est caractérisée tout d'abord par la nouvelle irruption de militaires et d'éléments des forces de sécurité dans l'arène politique et s'est traduite par la mise en place du *Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'Etat (CNRDRE)*.

Ce coup de force s'est également soldé par la rupture des chaînes de commandement. Le capitaine Sanogo, placé à la tête des mutins, s'est ainsi opposé frontalement aux officiers supérieurs, victimes pour certains d'une véritable purge, y compris dans le Nord du pays où des officiers ont été mis aux arrêts par leurs subalternes, précipitant ainsi la défaite face aux forces insurgées (Boisvert, 2012).

Le coup d'Etat a également mis au jour les profondes dissensions au sein de l'armée, no-

tamment entre bérets rouge (commandos-parachutistes très favorisés par les régimes successifs) et le reste de l'armée malienne (bérets verts). L'élite militaire des *bérets rouges* a été décapitée après avoir tenté en vain un contre-coup d'Etat le 31 avril 2012 (Ahmed, 2012).

Cet affaiblissement de l'armée a favorisé l'occupation des 2/3 du territoire du Mali par les groupes rebelles touaregs alliés aux groupes djihadistes.

Après la mise en place d'institutions intérimaires, le Président de la République par intérim, Dioncounda Traoré, a investi par décret présidentiel daté du 8 août 2012 le capitaine Amadou Haya Sanogo, président d'un éphémère « *Comité Militaire de Suivi de la Réforme des Forces de Défense et de Sécurité (CMSRFDS)* », essentiellement chargé de réfléchir à l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires.

Le coup d'état du 22 mars 2012 au Mali est ainsi non seulement intervenu dans un contexte de conflit armé au Nord, mais aussi de tensions sociales et politiques. A cette occasion, la société civile malienne est apparue divisée quant à l'attitude à adopter face à ce changement anticonstitutionnel du pouvoir. Pour certains acteurs de la société civile (Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM), le Conseil national de la société civile (CNSC), la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO), le Conseil national de la jeunesse (CNJ), le coup d'état n'était pas acceptable. Ces organisations ont opposé un rejet catégorique à la junte. Ces pourfendeurs du coup d'état mettaient en avant le dernier alinéa de l'article 121 de la Constitution malienne selon lequel « *tout coup d'état ou putsch est un crime imprescriptible contre le Peuple malien* » pour fonder ce rejet. Ils se sont alors rangés aux côtés des principaux partis politiques regroupés dans le « *Front uni pour la Démocratie et la République, FDR* » pour condamner ce coup de force. A l'opposé, d'autres organisations de la société

civile se sont constituées pour défendre le putsch telles, la Confédération syndicale des travailleurs du Mali (CSTM), des associations et collectifs spontanés (*Yèrèwoloton* et la Coordination des mouvements patriotiques pour le Mali/COPAM, qui regroupait associations, collectifs de la société civile et partis politiques favorables au coup). Quant aux mouvements et leaders religieux, beaucoup ont affiché une position de neutralité bienveillante à l'égard des putschistes. Le coup d'état de 2012 est ainsi apparu également comme une occasion de règlement de compte, d'une part, entre les alliés d'hier du mouvement démocratique de la révolution de mars 1991 qui avaient été écartés de la gestion du pouvoir après le triomphe de la démocratie et d'autre part, entre détenteurs du pouvoir depuis la chute du régime du Général Moussa Traoré et anciens dignitaires de ce régime. Cette période a mis à nu le degré de politisation de la société civile malienne. Face à cette polarisation, certains cadres se sont réunis dans des collectifs d'obédience communautaire ou régionale (par exemple le Collectif des ressortissants du Nord/COREN¹) en vue de fédérer les associations des sédentaires ressortissants du nord pour la défense des intérêts de leur terroir.

1 Ce Collectif a été créé en 1994. Il s'agit d'un regroupement inclusif des ressortissants des régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal, c'est à dire des zones aujourd'hui occupées par les assaillants et les djihadistes. Le COREN comprend donc toutes les communautés de ces quatre régions. Le COREN a toujours prôné l'entente entre les différentes communautés sédentaires et nomades et entre celles-ci et le reste du pays. Le bureau national du COREN inclut tous les groupes ethniques des régions concernées » http://malijet.com/communiqués-de-presse/46917-vision_du_coren_concernant.html
Il est important de signaler également la création, en pleine crise, d'un cadre de concertation appelé « *Collectif des Elus du Nord, COLEN-Mali* » regroupant les élus de toutes les régions occupées.



La réforme du système de sécurité malien dans le contexte post-2012

A l'exception de la première rébellion touarègue de 1962-1964 sévèrement réprimée par l'armée malienne, les accords successifs voués à régler les différents soulèvements en arme qui ont suivi (1990-1996 ; 2006) ont eu pour répercussion majeure sur l'appareil malien de sécurité la contraction du déploiement des FDS sur le territoire national, consécutive à la démilitarisation du Nord, ainsi que l'intégration, souvent avec grades d'officiers, d'éléments démobilisés dans l'armée et dans la Garde Nationale. L'offensive sur l'ensemble des régions du Nord (Kidal, Tombouctou, Gao) et d'une partie de la région de Mopti (Cercle de Douentza), menée par les groupes armés du MNLA (renforcé par des éléments lourdement armés venus de la Lybie) et ses alliés du moment, le Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), Al Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) et Ansar Eddine, a été arrêtée par le déclenchement de l'Opération française Serval en janvier 2013 puis par le déploiement des forces armées maliennes et des troupes africaines (de la CEDEAO et du Tchad, déployées dans le cadre de la MISMA – Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine) pour la récupération des localités occupées. qui ont permis l'organisation d'élections dès l'été 2013.

L'« Accord pour la paix et la réconciliation au Mali » et le processus RSS

Signé le 15 mai et le 20 juin 2015, l'« Accord pour la paix et la réconciliation au Mali » traite explicitement du processus RSS. C'est le Chapitre 10 de l'Accord, intitulé « Réorganisation des Forces Armées et de Sécurité » (« Titre III : Questions de défense et de sécurité ») qui aborde spécifiquement les questions relatives à la RSS :

- **Article 23** : Les Parties conviennent de la nécessité d'entreprendre, en profondeur, une Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), en tirant les leçons des expériences passées et en s'appuyant sur les documents pertinents de l'Union africaine et des Nations unies ;
- **Article 24** : Le Gouvernement prendra, avec l'aide des partenaires internationaux, toutes les dispositions nécessaires pour la mise en place d'institutions de défense et de sécurité aptes à répondre aux besoins sécuritaires du pays et à contribuer à la promotion de la sécurité régionale ;
- **Article 25** : Les Parties conviennent de mettre en place un Conseil national pour la RSS, suffisamment représentatif et réunissant des capacités issues des différentes communautés, en vue d'entreprendre une réflexion approfondie sur une nouvelle vision nationale de la sécurité et de la défense compte tenu de tous les facteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux pertinents.
- **Article 26** : Le Conseil national pour la RSS fait des recommandations sur des mécanismes novateurs en ce qui concerne les nominations aux postes dans les grands commandements et services, aux fins de renforcer la cohésion nationale ainsi que la professionnalisation et l'efficacité desdits postes.
- **Article 27** : Dans le contexte de la réforme des Forces Armées et de Sécurité, il sera procédé à la création d'une police placée sous l'autorité des collectivités territoriales, dans le cadre de leurs pouvoirs de police.
- **Article 28** : Des Comités Consultatifs Locaux de Sécurité (CCLS) regroupant les représentants de l'Etat, des autorités régionales et locales, des communautés et des autorités traditionnelles, sont mis en place et placés sous l'autorité du chef de l'Exécutif local.

Le lancement et la mise en œuvre du processus RSS : dispositif institutionnels et état des lieux des réformes engagées

Bien que les défis demeurent immenses, un certain nombre de mesures visant à la réforme du système de sécurité malien ont été adoptées depuis 2013.

Tout d'abord, a été instaurée une architecture institutionnelle (Décret n° 2016-0401/P-RM du 09 juin 2016 fixant le Cadre institutionnel de la RSS) directement dévolue à la gestion du processus RSS, composée :

- d'un Conseil national RSS/CNRSS (dont la création avait été décidée avant la signature de l'Accord de paix par l'Arrêté n° 4444/MS-SG du 22 novembre 2013, puis la mise en place effective validée par le Décret n°2014-0609/P-RM du 14 août 2014, relu par le Décret n° 2016-0401/P-RM du 09 juin 2016) ;
- d'un Commissariat à la RSS (Décret n° 2016-0129/PM-RM du 04 mars 2016),
- d'une Commission nationale DDR (CNDDR) ;
- et d'une Commission d'Intégration.

L'Etat malien a procédé à la nomination de ses représentants au sein de ces nouvelles instances (nomination notamment des membres du CNRSS par Décret n° 2017-0914/P-RM du 20 novembre 2017), tout en engageant un travail d'harmonisation et de modernisation des textes ou d'adoption de mesures législatives et réglementaires. Cependant, le CNRSS a été dans un premier temps rattaché au Chef de l'Etat, puis au Premier Ministre ; le Commissariat à la RSS (CNRSS) a quant à lui été rattaché au Premier Ministre puis au Ministre en charge de la Cohésion Sociale : ces affiliations ont ainsi incité les observateurs à questionner l'importance réellement accordée au processus par les autorités. Face à ces critiques, le CNRSS a de nouveau été rattaché à la Primature. Par ailleurs, les désaccords, voire les affrontements entre les groupes armés de la Plateforme et

de la CMA ont contribué à différer le lancement du processus, puis pesé sur la mise en œuvre de celui-ci, les deux coalitions signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali ayant tardé à désigner leurs représentants au sein de l'architecture institutionnelle RSS. La composition pléthorique du CNRSS a créé des problèmes opérationnels. S'est posée également la difficulté de concilier inclusivité et expertise technique des membres nommés au sein des différentes instances, notamment par les mouvements armés, eux-mêmes traversés de dissensions.

En outre, au sein de la sphère exécutive, un certain nombre de rivalités avaient initialement tendu à retarder le processus en raison de l'absence de coordination entre le Ministère de la sécurité et de la protection civile (MSPC) et le Ministère de la défense et des anciens combattants (MDAC). Le leadership en matière de RSS est largement apparu exercé par le MSPC. Si la coopération interministérielle a semblé néanmoins connaître quelques améliorations, des rivalités corporatistes subsistent cependant au sein même des Ministères, particulièrement entre les différents services, tous préoccupés de ne pas être lésés par les affectations budgétaires décidées dans le cadre des lois de programmations en matière de défense et de sécurité - la LOPM (Loi d'Orientation et de Programmation Militaire) et de la LOPSI (Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure).

Plus généralement, un grand nombre des efforts entrepris relèvent en réalité davantage de la restructuration (comme le laisse par exemple entendre le concept d'« armée reconstituée ») que de la réforme proprement dite du système de sécurité, dans la mesure où de nombreuses initiatives ont été adoptées en dehors de l'architecture institutionnelle RSS, comme par exemple les efforts mis en œuvre afin de doter le Mali de capacités anti-terroristes ainsi que de moyens en matière de sécurisation des frontières. Il en va bien entendu de même des efforts d'en-



traînement et de formation par le dispositif de l'Opération française Barkhane aussi bien au profit de l'armée malienne que du G5/Sahel. Même si le processus de réforme ne saurait y être réduit, il est important de ne pas considérer que ces efforts déployés de manière sectorielle sont concurrents de l'approche holistique préconisée par l'approche RSS. L'approche essentiellement sectorielle a cependant de manière indéniable privé le processus RSS d'une vision de long terme, bien que l'adoption de la Stratégie nationale RSS en 2018 ait visé à atténuer cette impression de dispersion.

L'objectif général de cette stratégie RSS est formulé comme suit : « Afin de réaliser la vision nationale de la RSS, l'objectif recherché est de mettre en place des institutions de sécurité et de justice efficaces, apolitiques, respectueuses des droits de l'homme et de l'Etat de droit et attentives aux besoins de justice et de sécurité des populations et de l'Etat ». Trois objectifs spécifiques contribuent à l'atteinte de cet objectif général :

- promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité et de la justice ;
- renforcer les capacités de l'Etat à répondre aux attentes des populations en matière de défense, de sécurité et de justice ;
- restaurer la confiance entre les populations et les institutions de Défense, de sécurité et de justice.

Le point II.2.1. de cette Stratégie nationale RSS mentionne clairement les Organisations de la Société Civile parmi les institutions de supervision, de contrôle et de veille du système de sécurité, aux côtés de l'Assemblée Nationale, du Conseil Economique, Social et Culturel, du Haut Conseil des Collectivités, de la Justice, des autorités administratives indépendantes, des organes de contrôle de l'administration, des universités et des instituts de recherches. Par ailleurs, le point 2.3. est spécifiquement consacré aux préoccupations des populations. La vision malienne de

la sécurité présentée au point III.3.1.a « vise à procurer à l'Homme malien des conditions de vie honorables et décentes, puis à garantir la satisfaction des besoins essentiels pour tous ». La vision malienne de la RSS exposée dans le document au point III.3.1.b. « axée sur le long terme, inclusive et participative, privilégiée, en raison de la situation d'insécurité que vit le pays, la réforme des institutions de sécurité et de justice dans le cadre de la réforme globale de l'Etat ; elle s'inscrit dans des proportions compatibles avec les ressources nationales, celles-ci étant éventuellement complétées par l'apport des partenaires ».

Enfin, la conduite du processus RSS est liée bien entendu en grande partie au processus DDR : c'est le Chapitre 8 de l'Accord pour la paix et la réconciliation qui traite des questions relatives à celui-ci. Les différents acteurs parties prenantes au processus DDR (le Gouvernement et les différents départements ministériels, les FDS, la Plateforme, la CMA) ont eu des lectures très divergentes quant à la mise en application d'un certain nombre de points contenus dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali. Outre les doutes émis quant à la pertinence des modalités envisagées pour permettre la réinsertion des ex-combattants dans le tissu économique privé, la question de l'intégration de certains d'entre eux dans les FDS et l'administration s'est révélée un enjeu particulièrement sensible. La définition des critères d'intégration a fait l'objet de profonds désaccords. En outre, l'intégration de nouveaux effectifs n'avait pas été prévue budgétairement par les lois de programmation en matière de défense et de sécurité et il appartenait donc à l'Etat malien ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers de prendre ce volet en charge puisque la mise en œuvre de l'Accord comporte son budget propre. Enfin, la situation sécuritaire de plus en plus détériorée dans le Centre et l'Est du pays a contraint à envisager le processus DDR au-delà des seules dispositions prévues par l'Accord de paix en la matière. Comme le souligne le rapport du Groupe d'experts sur le Mali, com-

muniqué le 15 juillet 2019 au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2374/2017, « lancé le 6 novembre 2018, le processus accéléré de désarmement, démobilisation et réintégration et intégration dans l'armée par l'intermédiaire du Mécanisme opérationnel de coordination a souffert de longs retards (...). De ce fait, l'objectif d'intégration dans les Forces armées maliennes de 1 000 membres de groupes armés signataires dans les six mois suivant l'investiture du Président (le 20 août 2018) défini dans la résolution 2423 (2018) n'a pas été atteint. (...), S'agissant globalement du processus de désarmement, démobilisation et réintégration, on comptait 63 000 combattants inscrits à la mi-mars 2019, contre les prévisions initiales de 15 000 combattants ».

Les discussions engagées dans le cadre du « Dialogue politique inclusif » ont eu l'ambition d'aborder les orientations futures des processus RSS et DDR. La Thématique n°1 de ce Dialogue a été intitulée « Paix et sécurité : Quelles pistes explorer pour créer les conditions du sursaut national en vue d'asseoir et consolider la paix et le vivre ensemble ? » et invitait à aborder les points suivants :

- définir les modalités de la restauration de la souveraineté de l'État sur l'ensemble du territoire national par la réorganisation de la défense et de la sécurité ;
- définir un cadre de dialogue avec les communautés et entre les communautés ;
- convenir des conditions pour la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger et faciliter son appropriation nationale ;
- contribuer à la mise en œuvre de la loi d'Entente nationale en vue de consolider la paix et la réconciliation nationale ;
- convenir de la place et du rôle des religieux et des chefferies traditionnelles dans la gestion des crises.

Les appuis internationaux au processus RSS

Après l'Opération Serval, les soutiens internationaux apportés au processus RSS se sont principalement orientés vers la mise sur pied de capacités opérationnelles pour les FDS, à travers un grand nombre de programmes de formation, d'entraînement et d'équipement (ISSAT, 2017). Les partenaires techniques et financiers (PTF) se sont en outre largement concentrés sur l'assistance aux ministères sectoriels sans inscrire le plus souvent leur soutien dans le cadre institutionnel de la réforme décrit plus haut. Par la suite, les PTF ont investi davantage les questions de gouvernance interne - via le soutien à la réforme du cadre légal à travers l'harmonisation, la modernisation, la compilation ou la diffusion des textes, à la gestion des ressources humaines et des finances, au renforcement des mécanismes d'inspection, à la restauration des chaînes de commandement hiérarchiques - et de gouvernance externe via le renforcement des capacités d'acteurs tels le Parlement ou le Bureau du Vérificateur général.

La section RSS de la MINUSMA a mis en place un comité stratégique DDR-RSS pour coordonner l'ensemble des interventions des partenaires extérieurs en faveur de la mise en œuvre de la RSS au Mali. La Mission onusienne a accompagné le processus de réforme selon trois axes prioritaires (Réforme de la défense et de la sécurité intérieure; Contrôle démocratique du secteur de la sécurité et Sécurisation des frontières et la lutte contre la prolifération des armes légères) ; elle a également appuyé la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la Réconciliation au Mali à travers un soutien technique et financier au fonctionnement des camps du Mécanisme opérationnel de coordination (MOC) de Gao, de Kidal et de Tombouctou. La MINUSMA a aussi appuyé le CNRSS pour renforcer ses capacités² tout en s'investissant dans le soutien aux inspections et services de contrôle interne. Enfin, la MINUSMA a œuvré au renforcement des capacités des membres des organisa-



tions de la société civile dans le cadre de la mise en œuvre de la RSS.

L'European Union Training Mission (EUTM), créée en 2013, s'est investie dans deux volets :

- la formation, à travers l'entraînement des bataillons de l'armée malienne, des unités d'appui tactique et de soutien logistique au combat, ainsi que la formation des militaires maliens au droit international humanitaire, à la protection des civils et aux droits de l'Homme.
- l'appui-conseil, qui a porté sur l'élaboration d'une doctrine militaire et du concept d'emploi des forces, sur le commandement, la chaîne logistique et les ressources humaines. La composante *Advisory Task Force* (ATF) a fourni son expertise pour l'élaboration de la LOPM, y compris à travers la prise en compte de la gestion des ressources humaines.

Quant à la mission EUCAP Sahel-Mali, ses actions ont principalement porté sur le renforcement des capacités en ressources humaines de la Police nationale, de la Gendarmerie et de la Garde nationale ainsi que sur la formation des acteurs de la justice à la répression du terrorisme. En outre, EUCAP Sahel-Mali a travaillé sur la rationalisation des processus de recrutement et de formation des agents de la police nationale et accompagné la rédaction de la Loi de programmation sur la sécurité intérieure.

Le rôle de la France à travers le soutien qu'elle apporte à l'entraînement et à la formation des FAMA aussi bien à titre bilatéral qu'au sein du cadre du renforcement des capacités du G5/Sahel est bien entendu majeur : depuis le début de l'année 2019, plus de 308 actions de formation ou d'accompagnement au combat ont par exemple été conduites au profit des partenaires du G5/Sahel, dont 201 au Mali (détachements d'instruction opérationnels ou techniques, pré-

paration d'opération, patrouilles et opérations conjointes, instructions au tir, sensibilisation au droit international humanitaire³...)

Cependant, les difficultés de coordination, voire les rivalités entre les différents partenaires – fréquentes dans les environnements conflictuels ou post-conflictuels – ont constitué un facteur négatif⁴, peu propice à une synergie des efforts.

2 La MINUSMA a apporté plusieurs types d'appuis au CRSS, conformément au Point 4.5 de la Stratégie Nationale de la RSS au Mali dont les dispositions invitent à établir une complémentarité et un équilibre entre les besoins matériels et immatériels du secteur de la sécurité (nombreuses sessions de renforcement des capacités à la fois des membres du Commissariat et des forces de défense et de sécurité, réhabilitation et équipement de son siège à Bamako). Un appui matériel substantiel doit également être apporté par la MISAHEL, pour renforcer matériellement le CRSS (véhicules, mobilier de bureau...).

3 <https://www.defense.gouv.fr/operations/barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane>

4 La mise en place par MINUSMA de mécanismes de coordination des différentes interventions des partenaires menées au Mali dans le cadre de la stabilisation, découle de son mandat. Le Comité Stratégique DDR-RSS, qui prévoit la participation des ambassadeurs et représentants au Mali des PTF, ainsi que le Groupe Technique réunissant les Chargés de programme DDR/RSS desdits PTF, ont pour mission de coordonner l'ensemble des interventions dans le domaine de la RSS. En réalité, ces mécanismes ne se réunissent que rarement, alors que leur travail est essentiel pour éviter la duplication des efforts. Ainsi, entre novembre 2018 et août 2019, ces deux instances ne se sont-elles réunies chacune qu'une seule fois. Cette déficience de la coordination affaiblit et ralentit le processus RSS. Cependant, il convient de signaler qu'en dehors du cadre prescrit par le mandat de la MINUSMA, certains des PTF continuent de se concerter sur les questions relatives au processus RSS, notamment les acteurs du système des Nations Unies et de l'UE.

Le rôle des acteurs multilatéraux africains

Bien que rarement mis en relief, l'Union africaine (UA) et la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont également engagées pour accompagner la réforme du système de sécurité malien.

Le rôle de l'UA

Dans le prolongement de la mission conjointe de terrain conduite par le Conseil de Paix et de sécurité de l'Union africaine et par le Comité Politique et de sécurité de l'Union européenne en février 2015 ainsi que de la signature de l'Accord pour la Paix et la réconciliation au Mali, une « Mission d'évaluation conjointe sur la Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) en République du Mali et le rôle de la MISAHHEL », a été menée du 3 au 13 Novembre 2015. Cette mission a été effectuée dans le cadre d'un partenariat entre l'Union Africaine (UA), les Nations Unies (ONU), l'Union Européenne (UE) et le Réseau du secteur de la sécurité en Afrique (ASSN). Elle s'est inscrite dans le cadre du projet conjoint (UA/UE) de renforcement des capacités de l'UA en matière de RSS et visait à répondre aux sollicitations, formulées par le gouvernement malien en collaboration avec le Haut Représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel, SEM le Président Pierre Buyoya et relatives à l'appui qu'il serait opportun d'apporter aux autorités maliennes dans le cadre du processus RSS. La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ont également été associées à cette mission. Cette mission d'évaluation conjointe a eu pour objectif de préciser la nature des actions requises pour un accompagnement par l'UA du processus de la RSS au Mali en complément des appuis d'ores et déjà dispensés par d'autres partenaires internationaux. Il s'agissait d'engager des consultations pour évaluer les capacités de la MISAHHEL à apporter un appui au processus RSS, après avoir

consulté les autorités maliennes et les autres acteurs nationaux ainsi que les différents partenaires internationaux. La mission s'est inspirée du guide d'évaluation conjointe de la RSS produite dans le cadre du partenariat existant autour du projet de renforcement des capacités de l'UA en matière de la RSS. Elle s'est concentrée sur la collecte d'informations concernant (i) la vision et les besoins nationaux en matière de RSS ; (ii) l'appui international déjà en place et (iii) les capacités de l'Union Africaine à travers sa mission au Mali (MISAHHEL) à fournir un appui complémentaire sur la RSS.

Par ailleurs, la MISAHHEL, mise sur pied en 2015, est partie prenante de la mise en œuvre de l'Accord de paix au sein du Comité de Suivi de l'Accord (CSA), de la Commission Technique de Sécurité (CTS) et du Sous-Comité Défense et Sécurité (SCDS) mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre de l'Accord.

Les appuis apportés par la MISAHHEL au processus RSS malien se réfèrent à la philosophie du Cadre d'orientation de l'UA sur la RSS⁵.

C'est le Haut Représentant, Chef de la MISAHHEL qui mène le travail de haut niveau au plan politique notamment (Rencontres d'échanges avec les hautes autorités nationales, Visites de terrain, Notes d'orientation, etc.) tandis que l'Unité sécurité, composée de trois membres dont un expert DDR/RSS, effectue le travail technique.

La MISAHHEL a apporté des soutiens directs à la partie nationale parmi lesquels :

un soutien technique au Commissariat à la RSS (CRSS) : cet appui-conseil quotidien au CRSS a notamment contribué à l'adoption de la Stratégie nationale de réforme de la sécurité ;

- un appui technique au CRSS pour l'élaboration et l'adoption du Plan d'action de mise en œuvre de la Stratégie nationale de la RSS ;



- des apports à la finalisation du volet « budgétisation des actions partielles de la Stratégie nationale de la RSS » ;
- un appui technique au CRSS pour l'élaboration du Mécanisme de suivi évaluation des actions de la RSS découlant de la Stratégie nationale de la RSS ;
- la participation aux différentes réunions sur le concept de police de proximité ;
- la participation aux réunions des instances nationales ou celles des PTF en matière de suivi et de coordination des activités de RSS.

Plus largement, les initiatives de la MISAHÉL se situent dans le cadre des activités de son pilier sécurité⁶.

La CEDEAO au Mali

Dès 2012, la CEDEAO, a manifesté sa volonté d'intervenir politiquement au Mali. Ce volontarisme a contrasté avec l'absence d'implication de l'organisation ouest-africaine dans la résolution des précédents conflits du Nord Mali, aussi bien au cours des années 1990 qu'en 2006-2007. C'est ainsi que le 6 avril 2012, un accord avait été signé entre la junte ayant perpétré le coup d'Etat du 22 mars 2012 et la CEDEAO, accord qui marqua l'engagement de discussions sur l'adoption d'une Feuille de route pour la transition. La Médiation de Blaise Compaoré a permis, après la signature de l'«*Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali*» entre le gouvernement de transition et les groupes armés, dit «*Accord de Ouagadougou*», l'organisation de l'élection présidentielle en juillet-août 2013, à laquelle la CEDEAO a par ailleurs apporté une contribution très importante et généralement appréciée. En outre, suite au lancement par la France de l'Opération Serval le 11 janvier 2013, la CEDEAO a autorisé dans le communiqué N° 005/2013 daté du même jour, l'envoi immédiat de troupes sur le terrain, dans le cadre de la MISMA⁷. Dès le 13 janvier, un premier groupe de militaires de la CEDEAO est arrivé

à Bamako, suivi le 16 janvier par un premier contingent de 200 soldats tchadiens, puis le lendemain par une centaine de soldats togolais. Cependant, faute de moyens logistiques et financiers notamment, ces forces africaines ont laissé place à la MINUSMA pur prendre leur relais.

Depuis, la CEDEAO appuie le processus de la RSS au Mali aux côtés des autres partenaires internationaux. Pour rappel, la CEDEAO s'est dotée d'un certain nombre de textes pertinents tel le «*Cadre Politique pour la Réforme et la Gouvernance du Secteur de la Sécurité*», adopté en 2016 par les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation⁸. Aux côtés d'autres partenaires techniques et financiers (PTF), la CEDEAO participe réguli-

-
- ⁵ <http://www.peaceau.org/uploads/ssr-policy-framework-fr.pdf>
- ⁶ L'UA, à travers sa représentation la MISAHÉL, a ainsi déployé et inauguré à Gao un hôpital de niveau 2 en juillet 2018, réalisé avec l'appui de la Corée du Sud. Cette infrastructure médicale est destinée à la fourniture de soins répondant aux normes et standards internationaux en matière de soutien médical pour les forces de défense et de sécurité maliennes ainsi que pour les populations civiles de la région. La MISAHÉL a également effectué des visites de terrain dans des localités du Nord Mali affectées par la crise sécuritaire. En 2019, deux missions d'évaluation de la dynamique sécuritaire et d'identification des initiatives qui permettraient un dialogue entre les communautés affectées par les violences communautaires ont été menées, suivies d'une mission d'évaluation de la situation des droits de l'Homme à Mopti. Dans le cadre du processus DDR, une mission de la MISAHÉL a été planifiée à Gao pour une évaluation des contraintes liées à la mise en œuvre de la phase de rattrapage du DDR accéléré et l'acheminement vers Bamako de quelques éléments de groupes armés pour la formation militaire préalable à la reconstruction des forces armées et de sécurité maliennes.
- ⁷ <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/lrwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=57206d674>; http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/17520~v~Mali___Faire_la_paix_en_preparant_la_guerre_Rapport_sur_la_paix_et_la_securite_dans_l'espace_de_la_CEDEAO_-_Numero_1.pdf. Voir aussi ICG, L'architecture de paix et de sécurité régionale à l'épreuve des crises » III, 2016 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/lrwmain/openssl.pdf?reldoc=y&docid=57206d674>
- ⁸ Voir la présentation du représentant du Représentant spécial de la CEDEAO au Mali lors de l'atelier DDR/RSS organisé à Bamako du 5 au 7 mars 2019 par la MISAHÉL. Voir aussi : <https://www.ecowas.int/documentation-2/ecowas-policy-framework-for-security-sector-reform-and-governance/?lang=fr>

rement aux travaux des instances chargées de fixer les orientations stratégiques pour la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation et, partant, de ses dispositions relatives au processus de DDR/RSS. En outre, la CEDEAO siège régulièrement au sein du CSA (Comité de suivi de l'Accord) et de ses démembrements que sont la Commission Technique de Sécurité (CTS) et le Sous-Comité Défense et Sécurité (SCDS). Elle est également membre du Comité Stratégique qui se penche sur la mise en œuvre du processus DDR/RSS autour du Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU, Chef de la MINUSMA, ainsi que du Groupe Technique, structure de coordination des actions au niveau des chargés de programme DDR/RSS des différents PTF.

Les conceptions divergentes de la sécurité et de la réforme

Il convient de ne pas sous-estimer l'importance des débats relatifs à la philosophie-même sous-tendant l'approche RSS, qui mettent en relief de sérieuses divergences de perceptions. En effet, certains acteurs maliens et leurs partenaires internationaux adhèrent respectivement à des conceptions sinon contradictoires du moins éloignées, non seulement de ce que recouvre le concept-même de « sécurité » mais aussi de la relation mutuelle qu'il entretient avec le concept de « défense ».

Les partenaires internationaux font quant à eux essentiellement la promotion d'une approche de la RSS conforme aux standards définis par l'OCDE qui considère d'une part, que la défense n'est que l'un des volets de la sécurité et d'autre part, que l'armée a, de manière quasi-exclusive, vocation à intervenir à l'extérieur des frontières et les forces de sécurité (police, gendarmerie) à gérer la sécurité à l'intérieur du territoire national.

En revanche, selon la position officielle du Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC), la conception malienne

de la défense est très englobante et inclut en conséquence les questions de sécurité. Est citée à l'appui de cette conception la Loi 051 du 23 novembre 2003 portant organisation de la Défense qui stipule que « *la défense a des aspects militaires et non-militaires et connaît des questions de sécurité* ». La doctrine officielle de l'armée malienne considère donc que les missions de défense peuvent englober et inclure les missions de sécurité qui sont ainsi susceptibles d'en constituer des composantes. Cela explique qu'ait longtemps prévalu une grande méfiance chez certains militaires maliens vis-à-vis de la RSS, le mot « sécurité » renvoyant à leurs yeux à une approche prioritairement policière de la réforme. Par ailleurs, l'idée selon laquelle la mission première de l'armée demeure de protéger et de défendre le gouvernement plutôt que les populations semblent également profondément ancrée au sein de l'institution militaire. En outre, les missions de l'armée malienne sont actuellement envisagées selon différents scénarios d'emploi des forces :

- 1/ la défense de l'intégrité du territoire contre une attaque extérieure émanant de forces étatiques ou de groupes armés non-étatiques (terroristes ou rebelles) en provenance de l'étranger ;
- 2/ la défense dans le cadre d'attaques menées par des groupes terroristes - composés d'individus appartenant à la communauté nationale, s'attaquant selon les cas à la population, aux communautés expatriées et surtout le plus souvent aux représentants et symboles de l'Etat - ou bien de groupes armés issus de communautés appartenant à la Nation mais cherchant à remettre en cause, à des degrés plus ou moins importants, l'intégrité territoriale de l'Etat ou tout au moins le modèle centralisé sur lequel il repose ;
- 3/ l'interposition dans un conflit entre groupes ou individus s'affrontant dans le cadre de



conflits intra ou intercommunautaires ;

- 4/ l'intervention dans des missions de maintien de l'ordre sur réquisition de l'autorité politique comme force de troisième catégorie;
- 5/ l'intervention dans le cadre d'opérations de paix contribuant à la stabilité régionale ou internationale.

Ainsi, seules deux des missions énumérées ci-dessus (la défense de l'intégrité du territoire contre un ennemi extérieur et la participation à des opérations de paix) supposent-elles aujourd'hui une intervention tournée vers l'extérieur, les autres missions étant appelées à se dérouler sur le territoire national. Parallèlement, les missions des autres forces de sécurité, jusqu'ici traditionnellement considérées comme circonscrites au théâtre national, comportent de manière croissante une dimension extérieure, en raison de la nature transrégionale de la plupart des menaces. Cet état de fait invite à engager une profonde réflexion stratégique sur l'actuelle mutation du traditionnel « continuum défense/sécurité » fondée historiquement sur la distinction entre menaces internes et externes à la sécurité (Bagayoko, 2019a. et 2019b).

Les travaux de Denis Tull (2019) ont par ailleurs mis en évidence les divergences de perceptions entre les différentes coopérations étrangères et les forces armées maliennes, les secondes reprochant aux premières une attitude invasive et paternaliste ainsi que la dévalorisation de leur propre expertise.

Enfin, la Stratégie nationale RSS de 2018 reconnaît elle-même que « *très peu se sont appropriés les concepts de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité, ce qui a entraîné leur désintérêt pour les questions de sécurité, donc leur faible implication dans le processus de RSS ; le secteur malien de la sécurité souffre d'une absence chronique de coordination de ses acteurs, ce qui*

explique le déficit de coopération entre ses différentes composantes (Exécutif, Parlement, Société Civile) et à l'intérieur de chaque composante. Se pose dès lors la problématique de l'unité d'actions pour mener la réforme à son terme, dans un contexte de résistance naturelle au changement et de multiplication des risques sécuritaires ».

Dégradation de la situation sécuritaire au Centre du pays, difficultés de mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et attaques répétées contre les FAMA

L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali a été signé en 2015, avant que la violence ne prenne des proportions alarmantes dans le Centre du Mali. Il faut remonter en 2013 avec la présence prolongée des islamistes de MUJAO au Centre pour comprendre les tensions actuelles dans cette région. La situation dans cette partie du pays s'est ainsi dégradée progressivement pour atteindre un niveau sans précédent de violence, caractérisée par une sorte de « *milicianisation de la sécurité* », à travers l'émergence de groupes d'autodéfense, le plus souvent constitués sur une base communautaire, aggravée par la présence endémique et continue des groupes djihadistes dans le Delta intérieur du Niger (Djalloubé, Solsolbé, Soye, Djénné, Djaffarabé, Youwarou, Tenenkou...). L'une des conséquences directes de cette nouvelle configuration de la conflictualité est la contagion progressive à la région de Ségou, notamment dans les cercles de Niono et Macina.

C'est le 11 février 2018 que le gouvernement malien a lancé une vaste opération de sécurisation dans le Centre du pays, avec pour objectif de marquer la présence des forces armées dans la zone et d'assurer la sécurité des populations. Cette entreprise n'a pas apporté les résultats escomptés. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à inclure le Centre dans le processus de DDR. Des missions ont été menées dans la région de Mopti pour instaurer un dialogue entre les

groupes d'autodéfense (notamment à l'initiative de « Dialogue Humanitaire »), qui cependant n'a pas permis d'enrayer le cycle de violences intercommunautaires ainsi que l'ont tristement démontré les terribles massacres du village peul d'Ogossagou le 23 mars 2019 (en partie lié à la mise en œuvre du processus DDR⁹) et du village dogon de Sobane le 10 juin 2019.

Par ailleurs, l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali qui devrait permettre de réconcilier les Maliens, rencontre de nombreuses difficultés de mise en œuvre. D'une part, les groupes armés signataires reprochent au gouvernement malien son manque de volonté à opérer les réformes nécessaires contenues dans l'accord (armée reconstituée, réformes institutionnelles et territoriales) ; de son côté, le gouvernement malien reproche aux groupes armés notamment à la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), sa duplicité. Aux yeux de certains acteurs maliens, l'Accord de 2015 n'est en réalité qu'un « *cadre politique de normalisation d'une situation de belligérance* »¹⁰. La situation dans la région de Kidal, qui est de facto placée sous le contrôle et la gestion d'anciens groupes rebelles touaregs, est un exemple criant de l'incapacité de l'Etat malien à affirmer son autorité sur l'ensemble du territoire tout comme à faire appliquer l'Accord de paix.

D'une manière générale, la situation est marquée par la persistance de la violence, la multiplication des foyers de tensions, les attaques fréquentes et particulièrement meurtrières contre les FAMa (dont celles tout à fait spectaculaires et dramatiques survenues à Boulkessi, Asongo et Indélicate²⁰¹⁹) et par la persistance des menaces djihadistes de plus en plus diffuses et imprévisibles. Face au caractère multidimensionnel et enchevêtré du conflit, l'Etat malien apparaît de plus en plus comme un acteur dépourvu de capacités d'apporter une réponse stratégique à la hauteur de la menace.

Les changements de leadership politico-militaire

Les difficultés à appliquer l'Accord de paix et surtout à enrayer la propagation de la violence dans le Centre du pays et enfin l'enracinement durable des groupes djihadistes défiant l'autorité de l'Etat malien, de ses forces de sécurité tout comme de ses partenaires internationaux ont engendré un certain nombre de changements au sein de l'élite politico-militaire malienne depuis le début de l'année 2019.

Après la démission forcée du Premier ministre Soumeylou Boubeye Maiga le 18 avril sous la pression des leaders religieux, le Président de la République Ibrahim Boubacar Keita a nommé le 22 avril 2019, l'ancien Ministre de l'économie et des finances, Boubou Cissé au poste de Premier ministre. Dans le nouveau gouvernement, deux personnalités influentes ont fait leur entrée au gouvernement. Il s'agit de Malick Coulibaly, nommé au poste de Ministre de la justice, Garde des Sceaux. Le second est le Général de Division Ibrahima Dahirou Dembélé, ancien chef d'état-major général sous la junte au pouvoir en 2012 et précédemment Inspecteur général

⁹ Le gouvernement malien a lancé un programme DDR spécifiquement destiné au Centre du pays, avec l'appui de la MINUSMA (installation des infrastructures et fourniture de kit de sortie des groupes armés). Ce programme est destiné à des miliciens, des ex rebelles établis dans la région de Mopti et à des terroristes repentis. Engagée en décembre 2018, l'opération DDR au Centre a enregistré 8500 personnes bénéficiaires, dont 496 pour les mouvements armés, 1331 pour les groupes d'autodéfense et 6770 pour des individus possédant des munitions. Le principal critère retenu pour bénéficier de ce programme est la détention d'une arme de guerre fonctionnelle. Tous ne seront pas intégrés dans l'armée. Ceux qui ne rempliront pas les critères d'intégration bénéficieront de formations et de kits d'insertion. Lors du massacre d'Ogossagou, les assaillants ont d'abord pris pour cible une petite base dans laquelle se trouvaient environ soixante-dix ex-combattant peuls, attendant le démarrage du processus de DDR dans le Centre. Voir <https://www.jeuneafrique.com/753518/politique/massacre-de-civils-peuls-a-ogossagou-le-mali-sous-le-choc/>

¹⁰ Entretien, Bamako, septembre 2019.



des Armées et Services, nommé ministre de la défense. Ces deux nominations dans le gouvernement de Boubou Cissé ont été favorablement accueillies par l'opinion nationale car ces deux personnalités jouissent au Mali d'une bonne réputation. La première pour son intégrité et sa rigueur et la seconde pour ses qualités d'officier de terrain, respecté par la troupe. Cependant, les organisations de défense de droits de l'Homme et les familles des bérets rouges n'ont pas apprécié la nomination de Dahirou Dembélé à cause de sa citation dans le dossier en instance devant les tribunaux appelé « procès Aya ».

Aussi bien au niveau du Ministère de la justice qu'au ministère de la défense, d'importants changements ont été opérés. Au Ministère de la justice, tous les procureurs qui étaient restés en fonction pendant dix ans ou plus ont été mutés à l'intérieur du pays. Le procureur du pôle économique et financier également a été remplacé par un magistrat réputé intègre, Mamadou Kassogué. Au niveau du Ministère de la défense et des anciens combattants, le nouveau ministre de la défense a procédé à des changements au niveau de la hiérarchie militaire. Ainsi, le général de division Abdoulaye Coulibaly a-t-il été nommé chef d'état-major général des armées en remplacement du Général de Division M'Bemba Moussa Kéita. Le Général de Brigade Abdrahamane Baby (qui avait été précédemment relevé de ses fonctions de chef d'état-major de l'armée de terre après le massacre d'Ogossagou) a été nommé chef d'Etat-major général adjoint des Armées, l'ancien chef d'état-major adjoint, le Général de Division Abdoulaye Cissé a été nommé Gouverneur de la Région de Mopti en remplacement du Général de Division Alassane Touré, ancien patron des services de renseignement (Direction Générale de la Sécurité d'Etat). Le Général de Division El Haij Gamou (Fondateur du groupe armé Groupe autodéfense touareg Imghad et alliés/GATIA chef de file des mouvements signataires de la Plateforme) a été nommé Inspecteur général des Armées et Services le 4

septembre 2019¹¹. Des changements ont également été opérés au niveau des commandements des régions militaires à Ségou, Mopti et Tombouctou.

Par ailleurs, un Conseil national de sécurité a été créé avec un Secrétariat permanent. Le Général Ibrahima Diallo, ancien Commissaire à la RSS, a été nommé Secrétaire permanent du nouvel organe.

11 <https://www.djeliba24.com/mali-le-general-alhadj-gamou-nomme-inspecteur-general-des-armees-et-services/>

Etat des lieux de la gouvernance démocratique et du respect des droits de l'Homme dans le système de sécurité malien

FDS et respect des droits de l'Homme

L'implication de l'armée malienne dans des exactions, des abus ou des violations caractérisées des Droits de l'Homme a été fréquemment et abondamment dénoncée. A titre d'exemple, un rapport publié par Human Rights Watch (Human Rights Watch, 2017) , faisant état début septembre 2017 de la découverte de trois fosses communes contenant « *14 hommes exécutés après détention* » et de la documentation de « *27 cas de disparition forcée.* ». « *Les forces maliennes se sont livrées à des meurtres extrajudiciaires, à des actes de torture et à des arrestations arbitraires à l'encontre d'hommes accusés de soutenir les groupes armés islamistes* », souligne le rapport. Le Rapport 2016/2017 d'Amnesty International pour le Mali met quant à lui en cause le recours excessif à la force : « *Des membres des forces de sécurité et des forces de maintien de la paix ont recouru à la force de manière excessive et ont été accusés d'exécutions extrajudiciaires. L'ONU a signalé 24 cas d'homicides, d'exécutions sommaires et de disparitions forcées en mars et en mai. En mai, l'Organisation a annoncé que, parmi les 103 personnes arrêtées en 2016 par les forces maliennes et internationales pour des accusations liées au terrorisme, trois avaient été sommairement exécutées et 12 avaient été torturées par les forces maliennes. En juillet, les forces maliennes ont tiré à balles réelles lors d'une marche organisée à Gao par le Mouvement de résistance civile. Mahamane Housseini, Seydou Douka Maiga et Abdoulaye Idrissa ont été tués, et 40 autres personnes blessées* » (Amnesty International, 2018). La reconnaissance par le Ministre de la Défense Tiena Coulibaly et par le

Premier Ministre Boubeye Maïga de l'implication de militaires maliens dans le massacre de membres de la communauté peule dans le Centre du Mali à Nantaga, Kobaka et Boulikessi mi-juin 2018, est apparu comme une étape importante dans la prise de conscience de cette question absolument cruciale.

Le rapport du Groupe d'experts sur le Mali, communiqué le 15 juillet 2019 au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2374/2017, considère cependant que, en comparaison des constats faits dans son précédent rapport (r S/2018/581, annexe XIII) – qui décrivait comment des civils avaient été pris pour cible par les forces de défenses et de sécurité maliennes engagées dans la lutte contre le terrorisme dans le Centre du pays, au premier semestre de 2018 - les allégations de faits de cet ordre au cours des six derniers mois de 2018 et des six premiers de 2019 ont été moins fréquentes.

Il n'en demeure pas moins que l'armée malienne a hérité de la période coloniale et post-coloniale une culture fondée sur la brutalité et la répression et qu'il est désormais indispensable qu'un effort de proportion comparable à celui fourni en matière capacitaire soit mobilisé en faveur du respect de l'éthique et des Droits de l'Homme par les forces armées maliennes.



Les initiatives en faveur du contrôle interne

Au cours des dernières années, des efforts particuliers ont été engagés afin d'améliorer la gouvernance interne des forces armées et de sécurité :

- l'inspection générale des armées et services a ainsi initié une série de formation des inspecteurs en audit et contrôle de gestion pour mieux superviser et responsabiliser les différentes structures du MDAC mais aussi les commandements régionaux de l'armée. Un conseiller juridique a été nommé pour la première fois auprès du chef d'état-major général des armées afin de renforcer le cadre légal des règles d'engagement au sein des armées du Mali.
- Au sein du Ministère de l'Intérieur, le Danemark a financé un audit de l'Inspection de la gendarmerie, exécuté par le DCAF en 2015, afin de renforcer le contrôle interne de cette force. En réponse à une demande du Directeur Général de la Gendarmerie Nationale (DGGN), le DCAF a ainsi conduit dans ce cadre une mission d'analyse des missions, structures, fonctionnement de l'Inspection de la Gendarmerie Nationale et élaboré un plan d'action sur la base des consultations menées auprès des parties maliennes.

Par ailleurs, les missions EUCAP/Sahel Mali et EUTM ont investi considérablement dans l'appui à la réforme de la gestion des ressources humaines et financières au sein des deux Ministères.

Pourtant, l'investissement de plus en plus important de partenaires dans les questions relatives à la gouvernance interne du système de sécurité malien se heurte à l'évidence au fonctionnement largement informalisé et hybride (Bagayoko, Hutchful et Luckham, 2016) qui caractérise les forces armées et de sécurité maliennes, percep-

tible notamment à travers :

- le contournement des chaînes hiérarchiques, en partie cassées lors de la prise de pouvoir conduite par le capitaine Sanogo mais également contournées en raison de la prévalence de solidarités internes que celles-ci soient d'ordre corporatiste (bérêts rouges contre bérêts verts, bien que ce clivage ait tendance à s'atténuer), éducatives (influence des écoles et cursus de formation), ou liées à des affiliations de nature politique, auxquelles se heurtent notamment les services d'inspection ;
- les difficultés pour exercer un contrôle des dépenses, étroitement liées à l'opacité qui a jusqu'ici gouverné la question des effectifs réels des FDS (Boisvert, 2012) tout comme l'attribution des avantages sociaux associés à la condition militaire ou policière ;
- l'influence des solidarités familiales, communautaristes et sociales, sur lesquelles semblent buter les efforts pour introduire une gestion rationalisée – et informatisée – des ressources humaines (dans les processus de recrutement, d'avancement et de promotion notamment¹²).

Les travaux récents de Marc-André Boivers (2018) et Denis Tull (2019) ont mis en évidence certaines de ces dynamiques tout comme le

12 Le Ministre de la défense Tiena Coulibaly, titulaire du poste d'avril 2017 jusqu'à septembre 2018, avait lui-même dénoncé devant les députés maliens les pratiques népotistes présidant aux processus de recrutement dans l'armée malienne : « *Le principal problème de l'armée malienne se situe au niveau du recrutement, a-t-il asséné. Il [a donné] des détails : lors des recrutements, des ministres, des députés, des officiers se présentent avec des listes parallèles et exigent que leurs protégés soient recrutés sans concours. Résultat, sur le terrain, ces soldats « pistonnés » ont peur de l'ennemi. Ils ne sont pas dans l'armée pour combattre, mais pour recevoir un salaire mensuel* » <http://www.rfi.fr/afrique/20170530-mali-le-nouveau-ministre-defense-veut-reformer-armee> .

Rapport de Transparency International (2019) intitulé « *Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali : Un aperçu des dispositifs de sécurité institutionnels* » selon lequel « la corruption est de plus en plus reconnue comme l'un des facteurs clés du conflit au Mali. L'absence de redevabilité vis-à-vis de la population combinée à l'incapacité de l'appareil étatique à endiguer les réseaux de favoritisme internes ont par le passé alimenté deux coups d'État, et favorisé une recrudescence des violations des droits de l'homme, ainsi qu'un environnement permissif du trafic transnational et de la criminalité organisée qui ont alimenté les conflits régionaux. Dans le même temps, en affectant l'efficacité opérationnelle des forces armées maliennes, la corruption compromet la capacité de l'État à mettre en place un dispositif de défense et de sécurité capable de garantir la protection de la population contre les groupes insurgés, la violence armée ou la résurgence de la guerre civile »¹³.

Le contrôle externe du système de sécurité malien

L'Assemblée nationale ainsi que et les Institutions indépendantes ont bénéficié d'un soutien de la part de certains partenaires internationaux afin qu'elles puissent exercer les fonctions de contrôle et de supervision du système de sécurité qui leur reviennent. C'est d'ailleurs là que réside une partie de la problématique du contrôle et de la supervision : ceux-ci sont tributaires de l'appui extérieur, ce qui n'est pas sans conséquences dans un contexte marqué par le manque de confiance et de réticence des forces de défense et de sécurité à l'égard de la RSS.

D'une manière générale, se pose la question des capacités réelles dont disposent ces acteurs pour exercer les fonctions de supervision, sur les forces de défense et de sécurité ainsi que sur les organes sous la tutelle desquels elles interviennent, qui leur sont institutionnellement reconnues. L'existence

institutionnelle de ces organes de contrôle ne préjuge en rien de la réalité de leurs capacités à exercer un contrôle effectif. En effet, bien que le cadre institutionnel indispensable à l'instauration d'une gouvernance démocratique du système malien de sécurité existe formellement, dans les faits, « *l'existence de tous ces mécanismes institutionnels de contrôle n'a pas empêché les dysfonctionnements, les dérapages, les déficits et défaillances constatés en 2012* » (Moulaye, 2005). Une question trop rarement posée est ainsi celle de l'indépendance réelle ou des leviers d'action vis-à-vis de la sphère exécutive dont disposent en réalité ces organes de contrôle, qu'il s'agisse du Parlement ou bien des institutions de l'Etat de droit tels la Commission des Droits de l'Homme, le Médiateur de la République, le Vérificateur général. En dépit de leur dépendance de facto vis-à-vis de la sphère exécutive, ces contre-pouvoirs ont pu cependant récemment affirmer certaines de leurs prérogatives, notamment de la cadre de la lutte contre la corruption au sein du système de sécurité malien.

L'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a reçu un appui particulier des Pays-Bas et du Danemark qui ont financé des programmes mis en œuvre par le DCAF et le NDI. Outre les sessions de renforcement des capacités dispensées au Mali, en particulier par le DCAF et le NDI sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, la CDNSPC a été associée à des ateliers de renforcement des capacités de la part de l'OIF¹⁴. Pourtant, en dépit de ces soutiens à son bénéfice, la CDNSPC a longtemps été l'objet de critiques pour n'avoir jamais véritablement enclenché un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité au Mali, y compris au plus fort de l'érosion de la confiance du gouver-

¹³ Introduction, Rapport de Transparency International « *Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali : Un aperçu des dispositifs de sécurité institutionnels* », (2019).



nement du Premier ministre Boubèye Soumeylou Maïga. Il lui a été reproché de ne pas jouer de rôle particulier alors que la crise sécuritaire au Centre du pays était devenue une des raisons du ressentiment généralisé contre le gouvernement. Plus récemment, la CDNSPC est restée très discrète dans l'affaire de l'acquisition en 2017 de deux hélicoptères Puma restés cloués au sol, le Président de cette Commission, M. Karim Keita s'étant néanmoins dit scandalisé par les contours de cette acquisition. A l'actif de la CDNSPC, il est possible de retenir l'activation de quelques outils du mécanisme de contrôle parlementaire classique, comme la visite de terrain effectuée du 4 au 6 avril 2019 à Gao, pour s'enquérir de l'état des forces de défense et de sécurité de la 7^{ème} Région militaire, notamment les services de la Police nationale, la Garde nationale, la Gendarmerie nationale, la Protection civile, le PC MALIBA, et la zone de défense N°1. La CDNSPC a aussi régulièrement organisé des auditions (ministres de tutelle et autres chefs militaires) à huis-clos ; elle a également, au moins une fois, passé la fête de fin d'année avec les soldats au front (à Tombouctou).

Cependant, à la suite d'une requête du 27 août 2019 émanant de l'opposition parlementaire¹⁵, l'Assemblée nationale a adopté le 5 octobre 2019 une résolution portant création d'une Commission Spéciale d'enquête parlementaire en vue de mener des investigations sur les faits de détournements et de malversations financières relatifs à l'achat d'avions, d'hélicoptères et d'équipements militaires. La durée du mandat de cette commission spéciale d'enquête, composée de 15 députés, a été fixé à deux mois. La résolution indique que les faits dénoncés sont susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale ainsi qu'aux procédures de passation des marchés publics. Ces faits sont prévus et punis par les articles 34 et suivants, 102 et suivants, 107 et suivants, 112 et suivants, 120 et suivants, 123 et suivants du Code pénal du Mali et la Loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite au Mali.

Le Bureau du Vérificateur général (VEGAL)

Le Bureau du Vérificateur général (VEGAL) a été créé en 2003 pour lutter contre la corruption, la mauvaise gestion et la délinquance économique et financière, avec le soutien du Canada.

- 14 Il en a été ainsi avec la participation de huit députés maliens à la formation des parlementaires guinéens sur la gouvernance des systèmes de sécurité organisée à Conakry (Guinée) les 27 et 28 septembre 2017, tout comme au séminaire parlementaire régional sur le contrôle parlementaire des systèmes de sécurité et le suivi parlementaire de l'Examen Périodique Universel (EPU) au profit des parlementaires de la région du G5 Sahel, à Niamey (Niger) les 19 et 20 juin 2019.
- 15 Dans une correspondance adressée au Président de l'Assemblée nationale du Mali le 26 août 2019, Soumaila Cissé, chef de file de l'opposition et député à l'Assemblée nationale, a demandé la mise en place d'une commission spéciale d'enquête parlementaire pour enquêter sur des faits constitutifs de crimes de corruption, de détournements de deniers publics, de favoritisme, de faux et usage de faux, de trafic d'influence, d'enrichissement illicite ou de non-assistance à personnes en danger. Parmi ces faits, il a cité l'achat de l'avion présidentiel, l'achat d'équipements militaires, l'achat d'hélicoptères PUMA, l'achat d'avions SUPER TUCANO, la réparation d'hélicoptères PUMA et la formation de pilotes à des tarifs exorbitants. Il stipule ainsi que « *en plus des PUMAS, le Mali, en juin 2015, a signé un contrat de 88,7 millions de dollars américains, soit environ 51,682 milliards FCFA (au cours en vigueur en Juin 2015), pour l'acquisition de six avions de guerre « SUPER TUCANO » sur lesquels quatre ont été livrés. La valeur totale de ces quatre avions (qui inclut aussi des prestations de service) est d'environ 68 millions de dollars. Au lieu de 51,7 milliards FCFA initialement prévu, le contrat de juin 2015 a fait l'objet de 53,302 milliards de FCFA d'engagement et de mandatement entre 2015 et 2017 par les services financiers de l'Etat. Où sont donc passés les deux autres avions ? La valeur de ces deux avions non livrés est d'environ 20,7 millions de dollars, soit au cours actuel du dollar 11,2 milliards de FCFA. Que s'est-il passé entre temps ?* » De même, il indique que le gouvernement a signé un contrat pour la formation de 15 pilotes à 3,78 milliards de FCFA : des vérifications auprès d'experts suggèreraient que le coût de formation d'un pilote se situe entre 20 et 35 millions de FCFA contre 250 millions de FCFA facturés, ajoutant « *au moment où nos forces armées tombent quotidiennement sur le champ de l'honneur, parfois faute de moyens matériels adéquats, il est inadmissible de tolérer de tels scandales. Affirmer sans ambages que notre pays est en guerre et utiliser et ou laisser utiliser à d'autres fins les fonds destinés à équiper l'armée pour qu'elle puisse faire face à l'ennemi à tout moment et partout sur le territoire national constitue un acte assimilable à une haute trahison de la part du Chef suprême des Armées susceptible d'ouvrir la voie à sa mise en accusation* ». Voir Aguibou Sogodogo, Le Republicain, quotidien national du 11 octobre 2019

Les initiatives du Bureau du Vérificateur Général (BVG) en matière de contrôle du secteur de la sécurité et de défense se limitent au contrôle d'audit et à la publication des résultats d'audit. Cependant, le nouveau code de marché public limite sensiblement son rôle dans le domaine de la sécurité et de la défense. L'art. 8 de ce nouveau code de marché public stipule en effet que tous les marchés susceptibles de secret défense sont soustraits au contrôle du Vérificateur, disposition qui a trait au contrôle d'achat d'équipements militaires et d'armements de la défense.

Pourtant, l'Ancien Premier Ministre Boubeye Maïga avait dû réagir, après sa démission, à un rapport provisoire du Bureau du Vérificateur Général relatif à la vérification de conformité et de performance de l'acquisition d'un aéronef et de la fourniture aux FAMa de matériels d'habillement, de couchage, de campement et d'alimentation (HCCA), ainsi que de véhicules et de pièces de rechange, impliquant convention entre le MDAC et la société GUO-Star. Ce rapport provisoire du BVG relevait en effet un certain nombre de points de non-conformité portant essentiellement sur : l'utilisation et le contenu de l'Article 8 du code des Marchés Publics au Mali¹⁶ ; le choix de l'intermédiaire dans les acquisitions en vue ; les modalités de Financement du Marché. En réponse, l'ex-Premier Ministre avait ainsi notamment invoqué le secret-défense et l'article 8 du code des marchés publics pour contester la légalité de la vérification¹⁷.

Le contrôle public par la société civile

Le Mali dispose d'organisations de la société civile actives qui se fixent pour mandat de recueillir des informations pertinentes sur les politiques et stratégies de l'État en matière de sécurité, tout en travaillant en collaboration avec les acteurs de ce secteur, afin d'améliorer la sécurité et le bien-être de la société dans son ensemble. Ces OSC visent à : influencer la formulation des politiques de sécurité afin que celles-ci reflètent les préoc-

cupations des hommes, des femmes, des jeunes filles et des jeunes garçons vivant sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les zones reculées ; informer et éduquer le public sur les évolutions du contexte de sécurité, sur le mandat des institutions de défense et de sécurité ainsi que sur le rôle des citoyens dans la préservation de la sécurité de tous ; favoriser la consolidation de relations paisibles et constructives entre les institutions de sécurité et les populations civiles ; et fournir aux institutions nationales une expertise sur des questions telles que l'analyse budgétaire, la prise en compte d'une perspective de genre, le respect des droits humains, la mise à jour des cadres légaux, l'évaluation des politiques publiques ou encore la lutte contre la corruption au sein du secteur de la sécurité.

Panorama des OSC les plus impliquées dans la RSSG au Mali

Les OSC suivantes se révèlent particulièrement investies dans les questions liées à la gouvernance de la sécurité au Mali :

-
- 16** Un autre organisme public, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Services Public (ARMDS), est susceptible de remplir un rôle important en matière de contrôle du système de sécurité. Il a pour mission de réglementer les processus d'octroi de contrats du secteur public et d'en examiner les dépenses. Cependant, en 2016, l'ARMDS s'est déclarée dans l'incapacité de vérifier les finances du MADC pour l'année 2014 en raison du manque de documents mis à sa disposition par ledit ministère
 - 17** Rapport du Vérificateur Général, « *Plaidoirie de Soumeylou Boubeye Maïga* », MALIKILÉ- N°426 du 08/08/201. Plus généralement, à propos des malversations et contrats entachés de suspicion dans le secteur malien de la sécurité, voir Transparency International '2019, op. cit.) : « *le BVG a estimé que le premier ministre de la Défense d'IBK avait enfreint la loi en décidant que les achats d'un nouveau jet présidentiel et de véhicules militaires fortement surévalués pouvaient être effectués hors budget. Le deuxième ministre de la Défense d'IBK a, quant à lui, été congédié fin 2014 peu après avoir été directement impliqué dans l'attribution suspecte d'une offre publique pour de l'équipement militaire d'une valeur de 20 milliards de francs CFA (33,8 millions d'USD). Tiéna Coulibaly, ministre de la Défense d'avril 2017 jusqu'à septembre 2018, a constitué sur cet aspect une exception notable.* » (p. 19).



- WANEP Mali (West Africa Network for Peacebuilding) qui intervient notamment dans le domaine de la prévention de l'extrémisme violent et de la lutte contre la prolifération des armes légères au Mali.
- CONACIPAL (Coalition Nationale de la Société Civile pour la Paix et la Lutte contre la Prolifération des Armes Légères). C'est dans le cadre de sa contribution à la RSS que la CONACIPAL a initié une étude, avec l'appui de SPIRI, dont les résultats ont été publiés sous le titre du « *Le Livre blanc de la société civile sur la paix et la sécurité au Mali* ».
- IMRAP (Institut Malien Action pour la Paix). L'IMRAP grâce au soutien d'Interpeace a notamment réalisé des focus groupes au cours desquels les populations se sont exprimées afin de faire valoir leurs attentes vis-à-vis des forces de défense et de sécurité.
- ARGA-Mali (Alliance pour la Gouvernance en Afrique), qui intervient au Mali dans les domaines des réformes politiques et institutionnelles et dans les domaines relatifs à la paix, à la sécurité et à la réconciliation nationale. C'est dans ce cadre qu'ARGA outille les OSC, pour rehausser la qualité de leur implication en matière de RSS et permettre à la population de jouer pleinement son rôle en la matière selon l'argumentaire suivant : « *les OSC doivent être impliquées dans tout le processus de la RSS. (...) La persistance de la violence et les menaces de sécurité se manifestent très souvent au niveau local. Il est alors important que les OSC disposent de références techniques nécessaires pour porter la RSS au niveau des populations locales. Donc le renforcement de leur capacités leur permettra de disposer d'expertise pratique en termes de plaidoyer/lobbying dans le cadre de la mise en œuvre de la RSS au Mali* ».
- THINK PEACE ;
- Conseil National des Organisations de la Société Civile
- Réseau Paix et Sécurité au Mali
- Amnesty International

- Association des Femmes Policières du Mali
- Centre d'Analyse et de Recherche de l'Espace Sahélo-Saharien (CARESS)
- Centre de recherche sur le savoir local (POINT SUD)
- Search For Common Ground (SFCG)
- Association des chasseurs du Mali
- Association Malienne des Droits de l'Homme
- Strategic Capacity Group.

Aujourd'hui, la CONACIPAL et ARGMA qui sont les deux OSC qui s'investissent le plus activement dans la promotion de la réforme et de la gouvernance démocratique du système de sécurité au Mali.

Ce sont les partenaires extérieurs, notamment les Pays-Bas, le Danemark, les Etats-Unis via l'USAID, « *National Endowment for Democracy* » (NED) et le NDI, le Canada, la Suède, la MINUSMA et l'UE (EUCAP-Sahel) qui œuvrent le plus en matière de renforcement de capacités de lobbying et plaidoyer des OSC. Pour sa part, la FES a organisé plusieurs rencontres avec la société civile, les partis politiques et les syndicats (UNTM, CSTM) afin que ceux soient les porteurs de la RSS.

Les initiatives et le rôle de la société civile

« *Le Livre blanc de la société civile sur la paix et la sécurité au Mali* », paru en janvier 2019, a formulé un certain nombre de recommandations relatives à la fois à la nécessité d'instaurer une « *approche politique holistique de la sécurité humaine* » (recommandation 3.1.2.) en matière de « *gouvernance du système de sécurité* » (recommandation 3.14). A travers ces recommandations, les OSC ayant contribué à la publication proposent aux décideurs nationaux de :

- inculquer une culture du « *service à la population* » et du respect des droits de l'homme au sein des FDS ;
- mettre en place des politiques en faveur du renforcement de la communication avec la

population, telles que la protection de l'identité des informateurs et la garantie de l'anonymat et de la sécurité des personnes fournissant des renseignements, afin d'améliorer la connaissance par les FDS des contextes locaux qui relèvent de leur mandat ;

- attribuer aux OSC une représentation permanente au sein du Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (CNRSS) et des autres organes supérieurs ;
- organiser des journées portes ouvertes ou de présentations dans des lieux publics pour une meilleure compréhension par les Maliens des rôles et responsabilités des forces de sécurité et des populations en matière de sécurité

Tous les représentants des OSC rencontrés au cours de la présente étude s'accordent à dire que les OSC sont impliquées dans la RSS au niveau de la mobilisation, sensibilisation et information des populations. La société civile considère ainsi disposer d'une réelle capacité à rapprocher les différents acteurs au niveau local par la négociation d'accords de petite envergure.

Cependant, les OSC se montrent globalement peu satisfaites du rôle institutionnel qui leur est fait dans le processus RSS actuel. Selon la plupart d'entre elles, les acteurs gouvernementaux les associent très peu à la réflexion et à la conception des politiques en matière de RSS. Le rôle des OSC dans la RSS n'est à leurs yeux reconnu que théoriquement dans ces domaines. « *Le bilan n'est pas satisfaisant. Malgré nos efforts pour la RSS, nous ne sommes pas associés par le gouvernement. Nous sommes uniquement conviés aux séminaires et ateliers d'échange mais pas à la conception et à la réflexion stratégique* », estime la Présidente d'une OSC. Malgré quelques associations symboliques à certains travaux¹⁸, la société civile estime ainsi n'être pas admise en pratique comme partie prenante à tous les mécanismes de mise en œuvre du processus RSS. Selon les interlocuteurs rencontrés, aucun membre des OSC ne participe ni au

Comité de suivi de l'Accord ni aux réunions du CNRSS ou du CNDDR. Les OSC jugent particulièrement regrettable de n'être pas représentées au sein du CNRSS, contestant la réponse qui leur est souvent faite, selon laquelle l'on ne sait pas qui sont exactement les organisations représentatives de la société civile et proposant en retour que seules les grandes organisations faitières soient représentées. Cette question a fait l'objet de vifs échanges entre les représentants des OSC et le CRSS lors des travaux de l'atelier d'échanges d'expériences sur le concept de police de proximité les 26 et 27 août 2019 à Bamako. Par ailleurs, le bilan dressé par les OSC quant à leur implication dans la mise en œuvre des dispositions de l'Accord relatives à la RSS n'est pas très positif non plus : le constat est ainsi tout aussi amer en ce qui concerne le rôle joué par la société civile dans la mise en place à venir des « *Comités Consultatifs Locaux de Sécurité (CCLS)* ».

Les OSC expliquant également peu collaborer avec les FDS. De peur de voir certaines informations sensibles mises sur la place publique, les FDS demeureraient réticentes à entretenir des rapports directs avec les OSC, qui déplorent une culture du secret entourant généralement les questions relatives la RSS. Le bilan effectué par le « *Livre blanc de la société civile sur la paix et la sécurité au Mali* » quant aux relations des FDS avec les populations civiles est assez accablant : « *Les FDS sont vues comme un instrument de répression plutôt qu'un acteur positif rétablissant l'ordre et veillant sur la sécurité des communautés. (...) Les exactions plus récentes en réponse à la crise et au soutien supposé des populations du Nord aux groupes armés, ont également*

¹⁸ Voir partie introductive de la Stratégie nationale de la RSS au Mali qui explique que les OSC « ... ont été bien structurées et représentées au sein du comité sectoriel du Ministère de la Sécurité où elles ont travaillé sur les questions de Sécurité nationale, notamment les questions de stupéfiants, de terrorisme, de prolifération des armes légères et de petits calibres, ainsi que de l'islamisme violent et de la Réconciliation nationale ».



contribué au développement d'une phobie des « hommes en armes » (soupçonnés de corruption, de clientélisme, de divulgation de l'identité des dénonciateurs, etc.). Cette méfiance est d'ailleurs souvent réciproque. En effet, les FDS « remettent en question les intentions des personnes en raison de leurs fausses alertes et informations par moment, de leur désir de s'afficher avec des FDS pour se faire craindre ou parfois pour se mettre en exergue ».

Cependant, il est intéressant de mentionner qu'une Plate-forme d'Échange et d'Action (PEA) réunit mensuellement d'une part, des organisations de la société civile et des ONG telles le NDI, le WANEP, l'IMRAP, la CONASCIPAL, ARGA, et d'autre part, les forces de sécurité (gendarmerie et police). Partant du postulat selon lequel, « la sécurité n'est pas l'apanage des seules forces de sécurité », la PEA offre ainsi aux différents acteurs un cadre de réflexions sur les questions relatives au secteur de la sécurité. Si les relations sont assez cordiales dans le cadre de cette PEA au sein de laquelle forces de sécurité intérieure, société civile et partenaires internationaux se côtoient, il semble en être autrement en dehors de ce cadre de concertation, selon les principaux protagonistes¹⁹. Le Commissariat à la RSS a par ailleurs organisé des sessions sur la RSS à l'attention des médias (<http://bamada.net/reforme-du-secteur-de-la-securite-le-dcaf-edifie-les-hommes-de-medias>).

Enfin, d'autres OSC déplorent que la question de la sécurité humaine soit demeurée largement théorique et conceptuelle dans le contexte malien alors qu'en réalité, elle constitue à leurs yeux l'un des défis majeurs de la prise en compte du mieux-être des populations dans le processus RSS. Comme mentionné ci-dessus, la Stratégie nationale de la RSS au Mali, en son point III.3.1 « *Vision, objectifs et axes stratégiques* » indique en effet que le processus RSS « vise à procurer à l'Homme malien des conditions de vie honorables et décentes, puis à garantir la satisfaction des besoins essentiels pour tous ». En d'autres

termes, y sont ainsi réaffirmés le droit pour tous à la sécurité, à une justice équitable, à des services sociaux de base, à une vie et un cadre de vie acceptables. Les OSC maliennes dénoncent pourtant l'absence de prise en considération de la relation insécurité-dégradation de la sécurité humaine au Mali, non pas seulement à Bamako mais aussi plus particulièrement dans les régions nord et du centre du pays (Tombouctou, Gao, Ménaka et Mopti notamment). Dans la pratique, la prise en compte de la sécurité humaine est jugée marginale dans le processus de RSS. La persistance de l'état de pauvreté du pays n'est pas étrangère à cette quasi-prégnance de l'insécurité humaine²⁰. Les OSC maliennes ont ainsi engagé des actions pour appeler à la mise en œuvre de davantage de mesures économiques et sociales dans les régions du Nord et du Centre les plus affectées par les activités des groupes armés, pour répondre ainsi aux besoins essentiels et urgents des populations. Ces actions sont portées, entre autres, par des OSC comme le Conseil National de la Société Civile du Mali (CNSC-Mali), le Forum des Organisations de la Société Civile du Mali (FOSC-Mali), le Conseil National de la Jeunesse du Mali (CNJ Mali), la Convergence des Femmes du Mali, la Coalition des Alternatives Africaines Dette et développement (CAD Mali), l'Alliance Malienne pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA-Mali), le Réseau ouest-africain pour l'Édification de la Paix (WANEP Mali), l'Institut Malien de Recherche-Action pour la Paix (IMRAP), le Centre d'Analyse et de Recherche de l'Espace Sahélo-saharien (CARESS). S'y ajoutent les contributions de certains syndicats comme ceux de la fonction publique de manière générale (hôpitaux, magistrature, éducation etc.).

¹⁹ Les entretiens ont été réalisés à Bamako par Kalidou Sidibé en septembre et octobre 2019.

²⁰ Voir à cet égard les données relatives au PIB malien en 2012 <https://www.populationdata.net/palmares/pib/#Mali> puis celles se rapportant à l'indice de Développement Humain (IDH) pour 2017 sous <https://fr.countryeconomy.com/demographie/idh/mali>

De par son rôle en matière de plaidoyer, de monitoring et d'interpellation, la société civile malienne a également joué un rôle de premier plan dans la lutte contre les pratiques de corruption au sein du système de sécurité malien. C'est ainsi que la Plate-forme contre la corruption et le chômage²¹ et la Coalition des organisations de la société civile pour la lutte contre la corruption et la pauvreté au Mali (COSCLCCP) ont mené une campagne ardente au travers de manifestations populaires et de points de presse pour dénoncer les malversations financières intervenues dans l'achat d'équipements et matériels militaires destinés aux FAMas, initialement dénoncés par les rapports d'audits du Bureau du Vérificateur Général (cf. supra). Les OSC ont particulièrement alerté sur les conditions de l'achat des 2 hélicoptères Puma en 2017 et l'exécution d'un contrat signé en juin 2015 au salon du Bourget (France) avec l'entreprise brésilienne Embraer pour la vente des 6 avions de combat A-29 Super Tucano.

Il est cependant important de mentionner le fait que les OSC classiques apparaissent de manière croissante quelque peu dépassées par l'émergence de nouveaux acteurs citoyens au fonctionnement atypique qui usent de techniques de mobilisation et d'interpellation via les réseaux sociaux.

La prise en compte de la dimension « genre »

L'un des volets du processus RSS malien se rapporte à la prise en compte du genre, qui figure en très bonne place dans l'agenda des différents PTF qui interviennent au Mali. Le Mali a adhéré à la majorité des instruments internationaux relatifs à la question du genre et de l'égalité hommes/femmes, allant de la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF) à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et à son Protocole relatif aux Droits des Femmes. Par ailleurs, la Politique Nationale du Genre (PNG-

Mali) et son Plan d'action adoptés en 2010 exhortent les PTF à appuyer le Mali dans leur mise en œuvre.²²

Plus spécifiquement, le Ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille est impliqué dans le processus RSS en tant que membre du groupe pluridisciplinaire de réflexion sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS). C'est à ce titre que ce ministère a mis en place son propre comité sectoriel RSS et ses groupes de travail, comme le prévoit le décret portant création du Conseil national de la RSS. Il est prévu d'engager environ 10 % de femmes lors de chaque recrutement et un conseiller genre dans chaque ministère ; les dispositions du PRODEJ (projet de développement décennal de la justice) mettent un accent particulier sur la prise en compte du genre dans le secteur de la justice. C'est dans cette perspective que depuis 2008, le ministère de la Justice dispose d'une structure institutionnelle vouée aux questions relatives au genre dont le mandat touche à l'égalité entre les hommes et les femmes exerçant au sein de l'appareil judiciaire en vue d'améliorer les services aux justiciables en prenant compte de la dimension genre. L'intégration du personnel féminin au sein de l'armée et de la police maliennes a commencé timidement au début des années 1970 (1969 pour la police, 1980 pour l'armée, 2000 pour la gendarmerie). Aujourd'hui, le pourcentage des femmes dans l'Armée se présente comme suit : Armée de Terre (7%), Armée de l'Air (6%), Génie militaire (6%), Gendarmerie nationale (3%), Garde nationale (5%).²³ Au niveau de la sécurité intérieure et de la protection civile,

²¹ <http://www.rfi.fr/afrique/20190825-mali-bamako-plate-forme-contre-corruption-pcc-manifestation-rassemblements>

²² Loi N° 2015-052 du 18 décembre 2015 garantissant 30% de femmes dans les nominations aux institutions publiques du pays.

²³ Veerle Triquet et Lorraine Serrano (éd.), « *Le genre et le secteur de la sécurité : une étude de la police nationale, de la protection civile, des forces armées et de sécurité, du système judiciaire et de services pénitentiaires au Mali* », DCAF, 2011.



le personnel féminin dans la police est estimé à 12,4% (3 femmes commissaires divisionnaires ; 9 commissaires principaux ; 27 commissaires de police) et 9% à la protection civile.²⁴ Au niveau du secteur de la justice, le nombre de femmes est de l'ordre de 11% dans la magistrature, 7,8% d'avocates et 22% de femmes notaires, huissiers, 30,5%, 57% des greffières et 16% des greffiers en chef.²⁵ Cependant, il y a encore du chemin à parcourir pour traduire toutes mesures incitatives en pratique. Au Mali, certaines pesanteurs sociales doivent être surmontées pour permettre une véritable intégration du genre dans les politiques publiques. En effet, dans certaines communautés, il est difficilement accepté qu'une femme porte le pantalon, qu'elle se fasse couper les cheveux ou qu'elle donne des ordres aux hommes. Par ailleurs, le plus souvent, les femmes sont affectées à des postes bureaucratiques et à des unités situées dans les grands centres urbains. Des mesures spécifiques ont été adoptées pour accroître le recrutement, la promotion et l'avancement du personnel féminin au travers de l'intégration de la dimension genre dans les programmes de formation. Les institutions du système des Nations Unies au Mali²⁶, de l'UE (EUCAP et EUTM), DCAF, l'EMP Alioune Blondin Bèye, ainsi que plusieurs partenaires bilatéraux appuient le renforcement des capacités sur base de la résolution (UNSC) 1325 et autres textes subséquents des Nations Unies. Si une bonne partie des partenaires s'intéressent davantage aux violences basées sur le genre, l'essentiel du travail spécifiquement lié au genre en contexte RSS relève de la MINUSMA et de l'UE (EUCAP notamment) dans des domaines relatifs aux ressources humaines, aux droits de l'homme, aux prises de décision etc. Concrètement, ces partenaires aident l'Etat malien à rechercher les voies et moyens d'une insertion harmonieuse des éléments féminins au sein des corps des forces de défense et de sécurité, sans discrimination. A cet effet, lors de sessions de renforcement des capacités sur la question du genre, des éléments féminins ont été formés et installés comme

points focaux « genre » dans des commissariats de police, par exemple pour traiter des aspects sexo-spécifiques de la carrière des éléments féminins et des violences basées sur le genre. On peut également relever la prise en compte des considérations sexo-spécifiques dans le cadre du processus de DDR accéléré, notamment au plan de la formation des éléments des groupes armés, dans le cadre des MOC, en vue leur intégration au sein des forces armées maliennes reconstituées.

La question de l'engagement politique des autorités maliennes en faveur de la gouvernance démocratique du système de sécurité malien

Le Président IBK, dans son discours du 20 janvier 2014, date de la fête de l'Armée, avait affirmé son ambition « (...) de restructurer les forces armées et les services de sécurité, en vue d'en faire des forces républicaines, respectueuses de l'État de droit, dédiées à la sécurité et à la protection du citoyen malien et de ses biens ; d'en faire le rempart de la démocratie au lieu d'être son ventre mou. Il s'agira alors d'engager, sur des bases consensuelles, une profonde réforme structurelle, pour assainir et organiser l'environnement de notre sécurité (...) Notre vision sera celle de la sécurité humaine, avec [les citoyens,] nos citoyens au départ, au centre et à l'arrivée du projet ». Cette ambition a été ultérieurement réaffirmée dans les Déclarations de Politique Générale des Premiers ministres successifs ainsi que dans le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2013-2018. Aujourd'hui, le référentiel de

²⁴ Ibid.

²⁵ Fatimata Dicko-Zouboye et Kadidia Sangaré-Coulibaly, « Genre et sécurité au Mali : état des lieux et nouvelles perspectives », Genève et Bamako : DCAF et PGPSP, 2011.

²⁶ Il s'agit notamment de la section RSS/DDR de la MINUSMA (Unité genre), du PNUD, de ONU FEMMES, de la FAO... De son côté, la MISAHÉL travaille de manière générale sur la question du genre avec les OSC et l'EMP Alioune Blondin Bèye, sans compter le renforcement pratique des capacités des institutions nationales en charge du processus RSS sur la question, comme en août 2019 au siège de la CUA à Addis Abeba.

toutes les politiques de développement est le Cadre Stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD), en cours d'exécution (2019-2023). Cependant, la RSS est à peine mentionnée dans l'axe stratégique « *Restauration de la paix, de la sécurité et renforcement du vivre ensemble* », qui ne mentionne la Stratégie nationale RSS que dans l'Objectif spécifique 2.1.1. Appliquer de manière consensuelle l'Accord pour la Paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger²⁷.

Les mesures législatives et réglementaires adoptés par les autorités maliennes en faveur de la réforme du système de sécurité malien révèlent un engagement politique affiché. Cependant, l'engagement de la partie gouvernementale se révèle plus ambigu : la volonté politique est ainsi apparue fluctuante depuis 2013. La priorité accordé aux questions plus politiques, telles la réforme constitutionnelle ou le Dialogue politique inclusif ont pu freiner l'élan qui a initialement porté le processus RSS/DDR.

²⁷ (<https://www.maliapd.org/wp-content/uploads/2019/07/Version-Finale-CREDD-2019-2023.pdf>)



Conclusion : Surmonter les freins à la participation/ l'engagement des OSC maliennes dans la gouver- nance démocratique du système de sécurité malien

Issu d'un schéma vertical et centralisé hérité des périodes coloniale et post-coloniale, le système de sécurité malien doit, pour s'inscrire dans une perspective fondée sur la sécurité humaine, développer une conception plus décentralisée et horizontale de la sécurité.

Un certain nombre d'évolutions positives caractérise la conduite du processus de réforme du système de sécurité malien, notamment la prise en considération croissante des problématiques non pas uniquement capacitaires mais liées à la gouvernance interne et externe des forces de défense et de sécurité. Par ailleurs, il apparaît que les acteurs de contrôle public (Parlement, BVG) et de supervision (organisations de la société civile) commencent à jouer leur rôle de contre-pouvoir, comme l'a démontré leur mobilisation convergente afin que la lumière soit faite sur les conditions suspectes d'achat de matériels et d'équipement pour les forces armées maliennes. Cependant, pour que ce processus se traduise par des effets positifs à long terme – car ce n'est que sur le temps long que l'on pourra juger des résultats d'une telle entreprise, la prise en considération des droits de l'Homme ainsi que des aspirations de la population et de la société civile à une sécurité axée autour de la « sécurité humaine » apparaît nécessaire.

Par ailleurs, au-delà de l'inscription de cette réforme dans un cadre opératif et tactique, c'est une réflexion de nature plus fondamentalement stratégique qui doit guider les efforts engagés aussi bien par les acteurs nationaux que par les partenaires internationaux, afin que soit prises en compte les dynamiques sécuritaires actuellement à l'œuvre au Mali et plus largement dans la bande

sahélienne, qui pourraient appeler une rupture épistémologique avec la conception fondée sur le traditionnel « continuum défense/sécurité » et la distinction entre menaces internes et externes à la sécurité.

Parmi les recommandations plus immédiates, il est possible de suggérer les suivantes :

- Appuyer la société civile malienne afin que ses organisations faitières puissent prendre part aux sessions du CNRSS ;
- Développer les capacités des organisations de la société civile à documenter et analyser le fonctionnement du système de sécurité malien afin qu'elles puissent mener des campagnes d'information et de plaidoyer plus efficaces ;
- Encourager la spécialisation des organisations de la société civile sur des thématiques précises (par exemple : les processus de budgétisation ; la politique de ressources humaines ; la condition sociale des personnels militaires et policiers ; le contrôle interne et externe) ;
- Organiser des échanges entre les OSC et les institutions indépendantes (BVG, Commission nationale des droits de l'Homme, Médiateur) autour de la thématique de la RGSS
- Prendre en considération les dynamiques informelles qui caractérisent de facto le fonctionnement du système de sécurité malien qui tendent à miner un certain nombre de programmes visant à réformer à la fois les



capacités opérationnelles, la gouvernance et l'éthique des forces de défense et de sécurité maliennes, en les intégrant dans le Baromètre de la R/GSS (indicateurs de « suivi et d'évaluation ») ;

- Appuyer l'appropriation par les OSC malienne des cadres de l'UA et de la CEDEAO sur la RSS et favoriser leur mise en relation avec les Commissions de ces deux instances ;
- Mettre en lien les OSC maliennes avec l'ECO-SOCC et les familiariser avec la « Formule de Livingstone ».



BIBLIOGRAPHIE

1. Afribone (2011). « Armée malienne : Une histoire palpitante », Afribone, Janvier 2011, <http://www.afribone.com/spip.php?article31149>
2. Ahmed, Baba (2012). Mali : les dessous d'un contre-coup d'État manqué, Jeune Afrique, 07 mai, <http://www.jeuneafrique.com/176188/politique/mali-les-dessous-d-un-contre-coup-d-tat-manqu/>
3. Amnesty International (2018). Rapport Mali 2017/18 d'Amnesty International, <https://www.amnesty.org/fr/countries/africa/mali/report-mali/>
4. Alioune, Sow (2010). « Confessions nerveuses : mémoires militaires et réconciliation nationale au Mali », Cahiers d'Études Africaines, vol. 50, Numéro 197.
5. Bagayoko, Niagalé (2018). Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali, Rapport du Centre FRANCOPAIX, Chaire Raoul Dandurand, février 2018. https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/3/2018/02/2018_02_Rapport-Bagayoko_CFP.pdf
6. Bagayoko Niagalé (2019a) : <https://globalbrief.ca/2019/10/repenser-le-nexus-securite-defense-en-afrique/>
7. Bagayoko Niagalé, (2019b), La réforme du système de sécurité malien à l'épreuve des mutations du nexus « défense/sécurité intérieure » dans l'espace sahélien, Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines, 53:3, 463-468, DOI: 10.1080/00083968.2019.1667839 : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00083968.2019.1667839?journalCode=rcas20>
8. Bagayoko-Penone, Niagalé, Hutchful Eboe, Luckham Robin, « Hybridité et gouvernance de la sécurité en Afrique. Entretien », Afrique contemporaine, 2016/4 (N° 260), p. 93-109. DOI : 10.3917/afco.260.0093. URL : juin 2018 : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2016-4-page-93.htm>
9. Bat Jean-Pierre, Courtin Nicolas (dir.), Maintenir l'ordre colonial. Afrique et Madagascar, XIX^e-XX^e siècles, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection « Histoire », 2012, 224 pp., ISBN 9782753521377
10. Boilley, Pierre (1994). La démocratisation au Mali : un processus exemplaire, Relations internationales et stratégiques (Villetaneuse), 14), p. 119-121.
11. Boivers, Marc-André (2012). 2012 : l'étrange défaite de l'armée malienne, Ultimatio-blog, 18 janvier, <http://ultimatio-blog.org/archives/8272>
12. Caillois, Roger (1954). Bellone ou la pente de la guerre, Flammarion, 285 p.
13. Clark, Andrew F (1995). « From Military Dictatorship to Democracy: the Democratization Process in Mali », Journal of Third World Studies, vol.12: n°1, p.201-222

14. Doumbi-Fakoly (2010). Le Mali : 50 ans après : de Modibo Keita à Amadou Toumani Touré, Paris, Menaibuc, 142 p.
15. Fay, Claude (1996). « La démocratie au Mali, ou le pouvoir en pâture », Cahiers d'études africaines, vol.35: n°1 = n°137, p.19-53.
16. Guichaoua Yvan, Pellerin Mathieu (2017). Faire la paix et construire l'Etat : Les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali, Etude de l'IRSEM, n° 51, institut français des relations internationales, <https://www.ifri.org/fr/publications/publications-ifri/articles-ifri/faire-paix-construire-letat-relations-entre-pouvoir>
17. Human Rights Watch. (2017). Human Rights Watch accuse les armées maliennes et burkinabè d'exactions, Sahe-lien, 8 septembre, <http://sahelien.com/human-rights-watch-accuse-les-armees-malienne-et-burkinabe-dexactions/>
18. ISSAT. (2017). Rapport Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF). Cartographie Sécurité Justice, Mali : <https://issat.dcaf.ch/ara/download/114191/2075695/Cartographie%20Securite-Justice%20au%20Mali%20-%20Rapport%20final%20-%20Fev%202017.pdf>
<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>.
19. Jeune Afrique (2011). De la médiocrité à la boucherie : le règne de Moussa Traoré au Mali (1968-1991), Jeune Afrique, 25 mars, <http://www.jeuneafrique.com/181844/politique/de-la-m-diocrit-la-boucherie-le-r-gne-de-moussa-traor-au-mali-1968-1991/>
20. Lange, Marie-France (1999). « Insoumission civile et défaillance étatique : les contradictions du processus démocratique malien », Autrepart (La Tour d'Aigues), n°10, p.117-134.
21. Moestrup, Sophia (1999). « The Role of Actors and Institutions. The Difficulties of Democratic Survival in Mali and Niger, Democratization, vol.6: n°2, p.171-186.
22. Moulaye, Zeïni (2005). Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi pour le développement durable, Bamako, Friedrich Ebert, 27 p.
23. Moulaye, Zeïni (2015). « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali », in Bryden, A. et F. Chappuis, (dir. publ.) Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines, DCAF.
24. Philippe, Sébastien (2016). « De l'utilité des Archives privées : Vers un historique de la création de l'armée malienne », Ultramarines, n°28, l'AMAROM : <http://histoires-ultramarines.fr/wp-content/uploads/2016/11/S%C3%A9bastien-Philippe-De-l%E2%80%99utilit%C3%A9-des-archives-priv%C3%A9es-vers-un-historique-de-la-cr%C3%A9ation-de-l%E2%80%99arm%C3%A9e-malienne.pdf>.
25. Redding, Matthew (2013). Mali: The importance of SSR in Bamako, Security Governance Group, 9 janvier, <http://secgovcentre.org/2013/01/mali-the-importance-of-ssr-in-bamako/>



26. Roger, Benjamin (2016). Mali : retour sur le régime de Moussa Traoré en dix dates, *Jeune Afrique*, 25 mars, <http://www.jeuneafrique.com/312846/politique/mali-retour-regime-de-moussa-traore-dix-dates/>
27. Rapport du Groupe d'experts sur le Mali, communiqué le 15 juillet 2019 au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2374/2017 : <https://undocs.org/fr/S/2019/636>
28. Thiriote, Céline (2008). « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1 (Vol. 15), p. 15-34. DOI : 10.3917/ripc.151.0015. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2008-1-page-15.htm>
29. Touchard, Laurent (2017). Les forces armées maliennes aujourd'hui, *ultimaratio-blog*, 6 juin, <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>
30. Tournon, Manon (2017). « Le Mali, 1960-1968. Exporter la Guerre froide dans le pré carré français », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, (N° 45), p. 83-95. URL : <https://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin-2017-1-page-83.htm> et <http://maliactu.net/mali-tout-sur-la-cooperation-entre-le-mali-et-la-federation-de-russie-zoom-sur-une-relation-diplomatique-vieille-de-plus-de-56-ans/>
31. Transparency International (2019) « Développer l'intégrité dans le secteur de la sécurité et de la défense au Mali : Un aperçu des dispositifs de sécurité institutionnels », octobre 2019.
32. Tull Denis, "Rebuilding Mali's army: the dissonant relationship between Mali and its international partners", *International Affairs*, 95: 2, 2019, p. 405 - 422
33. Vitalis, Joseph (2004). « La réforme du secteur de sécurité en Afrique. Contrôle démocratique de la force publique et adaptation aux réalités du continent », *Afrique contemporaine*, 2004/1 (n° 209), p. 65-79. DOI : 10.3917/afco.209.0065. URL : <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2004-1-page-65.htm>
34. Vohito Sonia, Loungoulah G. L. Philippe (1997). « Forces armées et processus de démocratisation en Afrique subsaharienne », *Afrique 2000* (Paris), n°26, p.31-42.

A PROPOS DE LA PUBLICATION

Cette étude sur le Mali fait partie intégrante de l'étude régionale de référence, menée par l'équipe du Réseau du secteur de la sécurité en Afrique (ASSN) pour le Bureau Paix et Sécurité, Centre de Compétence Afrique Subsaharienne de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES PSCC) dans le cadre du projet «Sécurité pour tous» co-financé par l'Union Européenne. L'étude régionale de référence établit un diagnostic des lacunes et un aperçu des processus de RSSG dans les pays ciblés (Mali, Nigeria et Cameroun) et dans l'espace élargi de la CEDEAO. Cette étude examine la situation actuelle concernant la gouvernance du secteur de la sécurité et l'inclusion de la société civile dans la formulation des politiques de sécurité ainsi que la supervision du secteur de la sécurité, en prenant en considération les initiatives entreprises par la CEDEAO, l'Union

africaine, ainsi que les initiatives nationales dans les trois pays du projet.

L'objectif est d'identifier les lacunes et les causes de la faible implication de la société civile dans le contrôle public du secteur de la sécurité afin que les activités du projet dans tous les ensembles de travail puissent être spécifiquement adaptées et ciblées pour encourager une plus grande participation des OSC dans ces processus de réforme en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'étude fournit également des données de base supplémentaires pour en montrant les lacunes et les causes profondes de ces lacunes afin de rendre la fourniture de sécurité plus responsable, plus adaptée et plus équitable pour les besoins de sécurité de la population, en veillant à ce que ce processus reste axé sur les groupes cibles.