

Le Mali entre crises et refondation de sa gouvernance

Le Mali indépendant a connu quatre coups d'Etat (1968, 1991, 2012 et 2020), quatre rébellions (1963, 1991, 2006 et 2012) et vit sa quatrième transition politique depuis l'intervention militaire du Comité national pour le salut du peuple (CNSP), le 18 août 2020. Qu'est-ce qui explique cette fragilité politique dans un pays qui était perçu comme un modèle de démocratie avant la crise politico-sécuritaire de 2012 ? Quelles pistes d'action pour la communauté internationale ?

Bréma Ely DICKO, sociologue, enseignant-chercheur à l'université des lettres et des sciences humaines de Bamako

Au Mali, le fossé entre les représentants de l'Etat et les communautés s'est creusé au fil des ans, en raison de la faible capacité de l'Etat à promouvoir l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, alimentation, sécurité). Après soixante années d'indépendance, le pays est classé parmi les pays pauvres très endettés (PPTE). En l'espace de huit ans, le Mali a connu deux renversements anticonstitutionnels (en 2012 et en 2020) du pouvoir en place, par des militaires. En 2020, la rapidité

d'action du groupe de soldats (dénommé ultérieurement le Comité national pour le salut du peuple-CNSP), action qui s'est déroulée sans effusion de sang, a beaucoup surpris.

Comprendre ce dernier renversement nécessite la prise en compte d'une double perspective, diachronique et synchrone. Cela permet de cerner la complexité de la situation que traverse le Mali, ainsi que les défis à relever par le gouvernement de transition. Nous examinerons dans un premier temps la situation exceptionnelle du pays, les attentes des Maliens, l'inclusivité du processus de mise en place des organes de la transition. Dans un second temps, il sera question de l'intervention de la communauté internationale. Ces questions seront abordées à partir d'une analyse documentaire et de discussions informelles avec des Maliens présentant différents profils (responsables politiques et composantes de la société civile).

Commençons par un retour en arrière. En juillet 2018, malgré un bilan mitigé, le président Ibrahim Boubacar Keïta (dit «IBK») brigue un second mandat sur fond de contestation postélectorale - conduite en son temps par son principal challenger, Soumaïla Cissé, président du Front pour la sauvegarde de la démocratie (FSD). A

cette contestation politique se greffent des manifestations de divers syndicats, en l'occurrence ceux de l'hôpital Gabriel-Touré, des magistrats, des cheminots, des enseignants de l'élémentaire et du secondaire. Parallèlement, la dégradation de la situation sécuritaire se poursuit, notamment dans le centre du Mali⁽¹⁾ et dans le Sahel occidental (la zone frontalière avec la Mauritanie). D'une manière générale, les groupes armés d'obédiences diverses s'adonnent à l'assassinat et à l'enlèvement de leaders locaux dans des villages où ils enrôlent des jeunes et procèdent à des exécutions sommaires, à l'instar des massacres de cent-cinquante-trois civils à Ogossagou, le 23 mars 2019, contre des Peuls, et de cent-un civils le 9 juin 2019, à Sobane Da, contre des Dogons.

L'année 2019 est d'une extrême violence, tant par la fréquence des conflits intercommunautaires, notamment entre Peuls et Dogons, que par le nombre de victimes. L'angoisse des populations prend de l'ampleur, et elle devient le terreau de violences multiformes exacerbées, avec leurs lots de déplacés internes, estimés à 168 515 personnes, pour la période de janvier à juin 2019⁽²⁾, et externes, estimés à 139 020 réfugiés maliens vivant en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso.

(1) Human Rights Watch, «Combien de sang doit encore couler?». Atrocités commises contre des civils dans le centre du Mali», 2019 (www.hrw.org/fr/report/2020/02/10/combien-de-sang-doit-encore-couler/atrocites-commises-contre-des-civils-dans-le).

(2) Rapport du Secrétaire général des Nations unies, «La situation au Mali», S/2019/782, 1^{er} octobre 2019 (<https://undocs.org/fr/S/2019/782>), p. 10. Selon le même rapport, la majorité des déplacés, soit environ quatre-vingt-mille personnes, l'ont été dans le centre du Mali, au cours du premier semestre 2019. Pendant la même période, en 2018, les déplacés représentaient soixante-quinze-mille-trois-cent-cinquante-et-une personnes.

(3) Aguibou Sogodogo, «Mali: réouverture de l'affaire de l'avion présidentiel: une surfacturation de plus de 29 milliards de FCFA», 31 mars 2020 (<https://maliactu.net/mali-reouverture-de-laffaire-de-lavion-presidentiel-une-surfacturation-de-plus-de-29-milliards-de-fcfa>).

(4) *Le Festival des brigands*, T.II, Bamako, La Sahélienne, 2018, p. 25.



Le Mali a connu en huit ans deux renversements du pouvoir par des militaires, l'un en 2012 (ci-contre des soldats maliens en garde devant le siège du leader du coup d'Etat, à Bamako), l'autre en 2020, entraînant une instabilité politique et une dégradation de la situation sécuritaire.

Or, nonobstant la montée de l'insécurité dans les régions du Nord, Centre et dans le Sahel occidental (la zone frontalière avec la Mauritanie), le Président prend avec son gouvernement la décision d'organiser le renouvellement de l'Assemblée, alors même que des voix autorisées, telles que celles des leaders de partis politiques d'opposition et de la société civile, tentent de l'en dissuader. La tenue des élections législatives de mars-avril 2020 est dès lors l'élément déclencheur de différents mouvements de contestation des résultats, d'abord à Sikasso, puis à Bamako, qui va en devenir l'épicentre.

Le M5-RFP, miroir des attentes des Maliens

Les mobilisations citoyennes répétées visant à dénoncer l'insécurité, notamment avec les massacres récurrents de populations civiles dans le centre du pays, et, plus récemment, la gestion controversée de la crise sanitaire liée à la Covid-19 ont mis à mal le peu de confiance qui subsistait entre le gouvernement et une large partie de l'opinion.

Au-delà du slogan mobilisateur « Le départ du président IBK et de son régime », les leaders du M5 (Mouvement du 5 juin) visent en réalité la restauration de l'autorité de

« Le paradoxe est que ce qui est perçu par la Cédéao et les partenaires du Mali comme étant un coup d'Etat est vu, au niveau national, comme un coup de pouce vers un pays nouveau, dont la gouvernance est à refonder du point de vue des acteurs et de son architecture globale. »

l'Etat par l'instauration d'une meilleure gouvernance des affaires publiques, la résolution de la crise scolaire qui perdure, la lutte contre la corruption⁽³⁾ impliquant les proches du Président, et la promotion de la réconciliation, notamment entre Peuls et Dogons, dans le centre du Mali. « *La hiérarchie des valeurs dans [cette] société a été bouleversée... Il ne sert plus à rien de travailler, de trimer pour avoir la récompense du mérite, être décoré* », constate en 2018 le professeur N'Diaye Issa⁽⁴⁾. Pour les leaders de la coalition M5-RFP (Rassemblement

des forces patriotiques), ce changement n'est plus possible sous le régime sclérosé d'IBK. D'une manière générale, eu égard à la déliquescence de l'Etat, à la faillite d'une large partie de la classe politique, à la récence de la grogne sociale, au terrorisme, les Maliens de tout bord (société civile, responsables politiques, citoyens « lambda ») aspirent à une refondation du système de gouvernance. Les attentes fortes exprimées au cours des réunions et lors des débats radiophoniques et télévisés concernant les réformes institutionnelles et politiques : la révision de la Constitution, la lutte contre l'impunité, l'insécurité, la résolution de la crise scolaire, l'éducation à la citoyenneté, la réforme du système électoral, entre autres. Certains de ces sujets sont abordés lors des journées de concertation nationale, organisées par la junte du 10 au 12 septembre 2020, qui aboutissent aux résolutions/décisions suivantes :

- l'élaboration d'une Charte de la transition, contestée en partie par le directoire du M5-RFP, qui dénonce la volonté de « confiscation » du pouvoir par l'institution politico-militaire qu'est le CNSP ; le M5-RFP estime également que d'anciens dignitaires du régime d'IBK tentent de « dénaturer » les rapports issus des concertations ;
- la proposition d'organes de la transition,

qui sont : un Président civil ou militaire, un vice-Président civil ou militaire, un gouvernement de vingt-cinq membres tout au plus, dirigé par un Premier ministre civil ; - un conseil national de cent-vingt-et-un membres issus de l'ensemble des forces vives, qui sera aussi l'organe législatif.

De l'inclusivité du processus de transition

Qu'en est-il cependant de la représentativité de toutes les forces vives à la conduite de la transition postcoup d'Etat ?

Avant que ne survienne le coup d'Etat du 18 août 2020, il y a un clivage réel entre les pro-IBK, réunis au sein de la majorité présidentielle, et les contestataires, incarnés par le mouvement social M5-RFP. A ceux-ci, il convient d'ajouter les « ni-ni », c'est-à-dire ceux qui se préoccupent de leur gagne-pain quotidien sans appartenir ou du moins se réclamer de tel ou tel camp. Il s'agit des déplacés internes, des réfugiés et d'autres civils qui vivent du secteur informel. Le débat public est aussi très marqué par ce clivage, avec des positions très souvent antinomiques, les uns défendant bec et ongles le régime d'IBK et les autres réclamant la démission du régime. S'agissant de cette problématique de l'inclusivité, les officiers qui ont pris le pouvoir ont certes rencontré l'ensemble des forces vives, mais ils se sont entretenus seuls avec la délégation de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (Cédéao) pour discuter de la durée

(5) Barkhane a perdu au moins quarante-et-un soldats entre janvier 2013 et octobre 2020.

(6) Cette Mission a perdu plus de deux-cents Casques bleus au Mali. C'est la mission de maintien de paix la plus meurtrière au monde.

(7) Aïssatou Diallo, « Contrats d'armement surfacturés au Mali : des proches d'IBK dans le viseur de la justice », 2 avril 2020 (www.jeuneafrique.com/919889/societe/contrats-darmement-surfactures-au-mali-des-proches-dibk-dans-loeil-du-cyclone/).

(8) Forces armées maliennes.

(9) L'accord d'Algér a été signé le 15 mai et 20 juin 2015, à Bamako—après des négociations menées à Alger—entre la République du Mali et la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) (l'alliance des groupes rebelles).

(10) Paul Lorgerie, « Au Mali, le sentiment antifrançais gagne du terrain », 10 janvier 2020 (www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/10/au-mali-le-sentiment-anti-francais-gagne-du-terrain_6025466_3212.html).

(11) L'Allemagne est le premier pays qui a reconnu l'indépendance du Mali le 22 septembre 1960. Pour cette raison et pour son soutien institutionnel au gouvernement malien, elle jouit d'une image positive auprès des Maliens de tout bord.

« Les quatre défis de la transition politique malienne sont la lutte contre l'impunité, la mise en place d'une meilleure coordination des opérations de lutte contre l'insécurité avec les partenaires, les réformes institutionnelles et l'organisation d'élections libres et transparentes sur tout le territoire. »

de la transition et de sa nature civile ou militaire. Ensuite, la junte a pris la décision unilatérale de publier au *Journal officiel* un nouvel acte fondamental, sans pour autant suspendre la Constitution de février 1992. Hormis cette critique, et à l'heure où ces lignes sont écrites, il est à souligner que des interrogations persistent au sujet de la composition du collège qui sera mis en place par le CNSP pour désigner le Président et le vice-Président de la transition. Par ailleurs, pour nombre de Maliens, les réponses de la Cédéao sont en décalage avec l'ampleur de la crise malienne et les réformes substantielles à mettre en place durant la transition. Pour cette raison, les sanctions de l'organisation ouest-africaine, bien que conformes à son protocole de bonne gouvernance, sont mal perçues. La Cédéao a en effet infligé au Mali des sanctions économiques, et elle a exigé et obtenu la libération du président IBK. Mais sa demande d'une transition civile a suscité diverses réactions des Maliens. Certains non seulement fustigent ses sanctions, mais se sont aussi organisés dans le cadre d'un mouvement populaire, dit du 4 septembre, pour réclamer une transition militaire. D'autres, par contre, revendiquent une transition civile tout en demandant la levée des sanctions de la Cédéao, à l'instar des leaders du M5-RFP.

Le paradoxe est que ce qui est perçu par la Cédéao et les partenaires du Mali comme étant un coup d'Etat est vu, au niveau national, comme un coup de pouce vers un Mali nouveau, dont la gouvernance est à refonder du point de vue des acteurs et de son architecture globale. Néanmoins, les



© DR LICENCE CC

avis des citoyens ont divergé par rapport aux modes de désignation du Président et du vice-Président, en raison de l'ambiguïté relative à la formation du collège de désignation. De même, la mise en place du Conseil national de la transition (CNT) a suscité beaucoup de questions de Maliens concernant, d'une part, sa composition, et de l'autre la qualité des représentants des forces vives (société civile, partis politiques, militaires) qui composeront cette institution parlementaire.

Les enjeux de la nouvelle séquence politique

Les grèves à répétition des divers syndicats professionnels et la mobilisation du M5-RFP ont mis en exergue les tares de la gouvernance du Mali. La transition politique intervient à la fois dans un contexte socio-politique crispé et dans une situation sécuritaire délicate. Les réponses sécuritaires du gouvernement, avec ses multiples partenaires régionaux et internationaux, n'ont eu que des effets mitigés. En effet, en huit ans, la présence militaire au Mali s'est intensifiée et enracinée au fil du temps. Il s'agit de cinq-mille-cent soldats français de l'opération antiterroriste Barkhane⁽⁵⁾, de treize-mille soldats (Casques bleus) de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma)⁽⁶⁾, de cinq-mille militaires de la force sous-régionale connue sous le nom de G5 Sahel (G5 pour : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad). Malgré leur présence, la situation sécuritaire reste fragile, avec des milliers de réfugiés dans les pays voisins et plus de deux-cent-soixante-mille personnes déplacées internes (PDI).

Dans ce contexte, les quatre défis de la tran-



La présence militaire au Mali s'est intensifiée et enracinée au fil du temps, avec cinq-mille-cent soldats français de l'opération antiterroriste Barkhane (ici en 2016), treize-mille soldats de la Minusma, cinq-mille militaires de la force sous-régionale G5 Sahel.

sition politique sont: la lutte contre l'impunité, la mise en place d'une meilleure coordination des opérations de lutte contre l'insécurité avec les autres partenaires, les réformes institutionnelles et l'organisation d'élections libres, crédibles, transparentes, sur toute l'étendue du territoire. Des mesures de confiance sont nécessaires pour légitimer le Président de la transition et son vice-Président. La première concerne la déclaration des biens des responsables des organes de la transition, conformément aux prescriptions de l'article 2 de la Charte de la transition. La seconde est relative au traitement diligent des affaires de corruption et de la surfacturation de l'achat de l'avion présidentiel, du matériel militaire⁽⁷⁾, des engrangements frelatés, qui ont entaché le mandat du président IBK.

D'une manière générale, le discrédit de la classe politique et l'échec des opérations militaires de sécurisation du Mali (Minusma, Barkhane, G5 Sahel, FAMas⁽⁸⁾) favorisent le délitement de l'autorité et l'émergence d'acteurs nouveaux issus de la société civile, à l'instar de l'imam Mahmoud Dicko. Le débat sur la transition politique reste binaire, sans toucher véritablement le fond de la crise et des actions à entreprendre. D'un côté il y a la présomption que seuls les militaires sont capables de conduire la transition, tandis que de l'autre l'opprobre est jeté sur les hommes politiques, perçus et décrits comme «tous les mêmes» et «responsables» des maux de la société malienne. De même, un clivage discursif porte sur l'implication des jeunes versus la mise à l'écart des «vieux» (personnes âgées), au nom du nécessaire renouvellement des élites dirigeantes. Les difficultés rencontrées par le Premier ministre Moctar Ouane pour la formation

de son gouvernement s'expliquent en partie par ces enjeux. Les militaires entendent occuper plusieurs postes ministériels régaliens (Défense, Sécurité, Intérieur, etc.), tandis qu'ils souhaitent une participation des groupes signataires de l'accord pour la paix de 2015 («accord d'Algier»)⁽⁹⁾, sans oublier la société civile et surtout le M5-RFP, principal mouvement de contestation du régime renversé.

Quels leviers d'action au plan international ?

Il est à noter qu'au-delà du désaveu de la gouvernance du président IBK, la situation malienne est aussi le résultat d'une crise de l'intervention internationale au Mali. En effet, en dépit de la volonté d'ouverture aux partenaires exprimée par le CNSP, des milliers de Maliens ont fait part de leur mécontentement à travers des manifestations antipolitiques dirigées contre la France⁽¹⁰⁾ ainsi que des critiques contre la Minusma à Bamako, Sévaré et Tombouctou. Plusieurs leviers d'action s'offrent aux partenaires du Mali. D'abord, sur le plan sécuritaire, il est urgent de repenser la stratégie de lutte contre le terrorisme, en sortant du tout sécuritaire, et de développer une approche de «sécurité humaine» (où l'individu et les communautés sont «l'objet» à protéger). L'intervention militaire, bien que néces-

saire, ne prend que peu en charge les préoccupations des Maliens vivant au centre et au nord du pays, où subsistent depuis l'indépendance de criants problèmes d'accès aux services sociaux de base. Pour les populations, le terrorisme est davantage associé au banditisme résiduel, d'autant plus que les ressortissants locaux membres des groupes armés se sont engagés dans des logiques de protection d'eux-mêmes, de leurs proches et de leurs biens, dans un contexte d'absence de l'Etat. Afin de lutter contre la prolifération des milices d'autodéfense, la communauté internationale gagnerait au renforcement de la force anti-terroriste G5 Sahel par des moyens militaires et financiers. En allégeant le dispositif de la Minusma afin d'orienter ses moyens vers le G5 Sahel, celui-ci pourra être plus efficace et monter en puissance.

Les partenaires peuvent ensuite contribuer au retour des représentants de l'Etat dans les zones abandonnées. La mise en place du programme de désarmement, de démantèlement et de réinsertion dans le centre du Mali contribuera à mieux contrôler la circulation des armes de guerre. Concrètement, le retour de l'administration devra s'accompagner de l'exercice du monopole légitime de la violence, car l'émergence de milices a favorisé la recrudescence des violences intercommunautaires.

Un autre levier d'action de la communauté internationale, et de l'Allemagne en particulier⁽¹¹⁾, peut porter sur l'éducation à la citoyenneté, la promotion du leadership féminin et des jeunes, la «relecture» du système électoral et du fichier électoral prenant en compte les réfugiés, les déplacés internes et la diaspora. De même, les partenaires peuvent contribuer à la promotion d'une culture de la redevabilité des dirigeants vis-à-vis des populations.

Enfin, la gestion de la crise dite «du Nord» passe par la mise en œuvre de l'accord issu du processus d'Algier, mais aussi et surtout du désarmement de l'ensemble des groupes armés. ●

«Le débat sur la transition politique reste binaire, sans toucher au fond de la crise et des actions à entreprendre. Pour les uns seuls les militaires sont capables de conduire la transition, pour les autres l'opprobre est jeté sur les hommes politiques, perçus comme "responsables" des maux de la société malienne.»