



International Alert.

SOUTENIR UNE  
TRANSITION PAISIBLE  
SUR LE PLAN SOCIAL,  
POLITIQUE, CULTUREL  
ET ÉCONOMIQUE  
AU MALI

Understanding conflict. Building peace.

En partenariat avec :  
**MOUVEMENT  
MALIVALEURS**

### À propos d'International Alert

International Alert aide les populations à trouver des solutions pacifiques aux conflits. Nous sommes l'une des principales organisations de consolidation de la paix au monde et nous bénéficions de près de 30 ans d'expérience dans ce domaine. Nous travaillons avec les populations locales dans le monde entier et les aidons à bâtir la paix. Nous conseillons également les gouvernements, les organisations et les entreprises sur la façon dont leurs politiques et leurs activités peuvent soutenir la paix. Nous privilégions les questions ayant une influence sur la paix telles que la gouvernance, l'économie, les rapports de genre, le développement social, le changement climatique, ainsi que le rôle des entreprises et des organisations internationales dans les régions à haut risque. Pour en savoir plus, consultez [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

### À propos de Mouvement Malivaleurs

Entreprise sociale jeune et dynamique, Mouvement Malivaleurs est une association malienne qui rassemble une large gamme d'experts maliens, y compris des sociologues, anthropologues, historiens, professeurs à l'université de Bamako et à l'Institut des Sciences humaines et sociales. La capacité de Malivaleurs à rassembler est largement reconnue par les universitaires et les intellectuels au Mali, ainsi que par les responsables communautaires et les jeunes hommes et femmes qui sont régulièrement regroupés par Malivaleurs pour parler de leur vision pour le Mali et leur rôle dans la construction d'un État démocratique.

© International Alert 2014

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche ni transmise sous toute autre forme ou moyen – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre – sans pleine attribution.

Couverture : © Sven Torfinn/Panos

Mise en page : D. R. ink.

# SOUTENIR UNE TRANSITION PAISIBLE SUR LE PLAN SOCIAL, POLITIQUE, CULTUREL ET ÉCONOMIQUE AU MALI

Laura Davis

Avril 2014

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>3</b>
<b>Résumé</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>6</b>
1.1 Contexte	6
1.2 Crise et conflit au Mali	6
1.3 Méthodologie	7
<b>2. Imaginer un rôle pour l'aide</b>	<b>10</b>
<b>3. Processus et acteurs : analyse et recommandations</b>	<b>12</b>
3.1 Réformer les institutions publiques et les relations entre l'État et la société	12
3.1.1 Du consensus à la participation	13
3.1.2 Améliorer les relations entre les différents types de gouvernement : traditionnel, local et central	16
3.1.3 Améliorer l'accès à la justice pour tous	17
3.2 Restaurer la sécurité nationale et publique	19
3.2.1 Restaurer la sécurité nationale et publique	19
3.3 Favoriser la justice transitionnelle et la réconciliation	22
3.3.1 Construire un processus légitime et crédible de justice transitionnelle à même de contribuer à la réconciliation	22
3.4 Encourager la citoyenneté par l'éducation	24
3.4.1 Encourager la citoyenneté par l'éducation	24
3.5 Réformer l'économie en vue d'une croissance économique partagée et sensible aux conflits	26
3.5.1 Améliorer la gouvernance économique	26
3.5.2 Promouvoir le développement partagé	28
<b>4. Le développement : une aide à la réforme ou le statu quo ?</b>	<b>33</b>
4.1 Recommandations	33

## Remerciements

Nous tenons à remercier l'ambassade du Danemark au Mali d'avoir commissionné cette recherche. Nous remercions également notre partenaire sur ce projet, le Mouvement Malivaleurs, pour son rôle capital dans l'identification des assistants de recherche et des informateurs clés, ainsi que dans l'organisation d'ateliers de recherche et l'apport d'un soutien logistique.

L'équipe de recherche était dirigée par Laura Davis (consultante indépendante) et composée de Ndeye Sow (International Alert), Ismaila Traoré (Malivaleurs), Badou Traoré (magistrat et consultant indépendant) et Zahed Yousuf (International Alert).

Les assistants de recherche Sidi Alamine Ag Doho, Abdoul Karim Doumbia, Mohamed Ag Erless, Brema Dicko, Hanane Keita et Mariam Koné ont fourni une contribution essentielle, en particulier pendant le travail de terrain. Le rapport a également bénéficié des commentaires avisés des relectrices externes Isaline Bergamaschi et Catherine Woollard, ainsi que de relecteurs d'International Alert (Summer Brown, Phil Champain, Marco Simonetti et Phil Vernon). Le projet a été mené par Marco Simonetti avec le soutien de Mana Farooghi pour International Alert.

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont apporté leur aide ainsi que d'importants renseignements et idées durant la production de ce rapport – notamment les membres du gouvernement malien, les organisations nationales et internationales de la société civile, l'université de Bamako, les Nations Unies, ainsi que des organisations internationales et ambassades.

International Alert remercie par ailleurs les bailleurs de fonds stratégiques suivants pour leur soutien : le département britannique du Développement international (UKAID) ; l'Agence suédoise de développement international ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; et le ministère irlandais des Affaires étrangères et du Commerce.

Les opinions exprimées dans ce rapport relèvent de la seule responsabilité d'International Alert et ne reflètent en aucun cas les opinions ou politiques des bailleurs susmentionnés.

## Résumé

La crise de 2012 a révélé dans la société, la politique et la culture maliennes de profondes fractures qui ont contribué à l'effondrement apparemment soudain de l'État. L'Ambassade du Danemark à Bamako au Mali a commandé cette étude en plein milieu de la crise afin de mieux comprendre le contexte actuel social, politique, culturel et institutionnel au Mali et de définir les différents points d'entrée que les bailleurs de fonds pourront utiliser afin de faire de l'aide au développement un outil d'accompagnement de processus susceptibles d'être porteurs de changements positifs.

Ces travaux de recherche ont révélé une très grande envie de débattre dans les moindres détails de la signification d'être Malien. Il y a un désir pour un nouveau Mali, un Mali du XXI<sup>e</sup> siècle où les vieux systèmes de « consensus » politique, de *mousalaka*, de clientélisme, de corruption, de divisions entre les *nyèmogow* et les *brousse konomogow*, c'est-à-dire entre les dirigeants et les dirigés<sup>1</sup>, ont évolué vers une plus grande participation de tous ; un Mali où les institutions publiques et la classe politique sont réformées et redynamisées. Cependant, ce désir de changement ne signifie pas pour autant une entente. Il existe de profonds clivages entre les communautés, entre les citoyens et l'État, entre les générations, entre les hommes et les femmes, les populations urbaines et rurales, les riches et les pauvres, les conservateurs et les progressistes, les traditionalistes et les réformistes. Toute la difficulté pour les bailleurs de fonds est d'intervenir de manière sensible, en encourageant un processus de réformes à long terme et l'intégration de tous. Éviter d'aborder certains sujets épineux risque de laisser les tensions couver pour mieux éclater de nouveau, comme ce fut le cas en 2012.

Ce rapport s'appuie sur l'enquête de terrain menée en novembre 2013 dans différentes régions du Mali et inclut les contributions de chercheurs basés dans le nord du pays. À partir des opinions et idées recueillies auprès d'un large échantillon de Maliens, il met en avant les principaux processus que les bailleurs de fonds et la communauté internationale pourraient soutenir afin de contribuer sur le long terme au développement durable. Ses recommandations sont classées par thèmes : réformer les institutions publiques et les relations entre l'État et la société ; restaurer la sécurité nationale et publique ; favoriser la justice transitionnelle et la réconciliation ; encourager la citoyenneté par l'éducation ; promouvoir une croissance économique partagée et sensible aux conflits. Ces recommandations thématiques s'accompagnent de recommandations plus universelles à l'égard de la communauté internationale au Mali.

Cette étude met en avant les principaux processus – certains déjà en cours, d'autres toujours à l'état de projet – susceptibles de contribuer au changement positif sur le plan social, politique, culturel et économique au Mali :

- passer du consensus à la participation dans la culture politique ;
- améliorer les relations entre les différents types de gouvernement : traditionnel, local et central ;
- améliorer l'accès à la justice ;
- restaurer la sécurité nationale et publique ;
- construire un processus légitime et crédible de justice transitionnelle ;
- encourager la citoyenneté par l'éducation ;
- améliorer la gouvernance économique ;
- promouvoir le développement partagé et sensible au conflit.

1 I. Samba Traoré, H. Kéïta Traoré, M. Koné, R. Diané & B. Konaté (2014). *Culture politique, citoyenneté et crises au Mali : Quels processus et acteurs pour le changement*. International Alert/Malivaleurs : Londres/Bamako.

Pour chaque processus, l'étude définit les acteurs potentiellement importants. Les recommandations sont résumées dans le tableau 2 page 30.

Outre ces résultats thématiques, ce rapport présente diverses recommandations d'ordre plus général. Il recommande que les bailleurs de fonds et les organisations internationales facilitent le dialogue et animent des débats ouverts à tous (et à toutes les opinions). Cela signifie notamment aider à s'attaquer aux obstacles majeurs au développement en commanditant des études et en lançant des discussions sur des pratiques répandues et taboues, telles que l'esclavage, de même qu'en tenant compte des différences culturelles pour trouver des manières de sensibiliser l'opinion aux violations des droits des femmes, faites notamment par des pratiques culturelles préjudiciables.

Ces travaux montrent combien l'analyse des conflits est centrale à tout projet de développement. Dans des domaines aussi variés que l'éducation et la réforme des secteurs de sécurité (RSS), les conflits structurels sous-jacents entravent l'efficacité de l'aide au développement. Pire, cette dernière est susceptible de renforcer les clivages sociaux, politiques et économiques. L'aide au développement n'est jamais purement technique ; elle concerne toujours des personnes, et par conséquent, leur pouvoir. Les interventions de développement fondées sur l'analyse plutôt que sur le seul apport de soutien technique ont plus de chance d'être efficaces et de contribuer positivement au changement.

À plusieurs reprises, ce projet met en évidence l'extrême importance de la participation des citoyens, communautés et leaders à l'échelle locale (par une « approche ascendante ») à tous les niveaux de la programmation du développement. Toutefois, la participation d'un groupe représentatif de la population locale (au niveau national et local) de la phase de conception à la mise en œuvre et à l'évaluation sera susceptible d'améliorer la programmation, à condition de bien choisir ces partenaires. Renforcer des systèmes de gouvernance réservés à certains, que ce soit au niveau local ou national, a de fortes chances d'aggraver les conflits. Il est important que tous les projets de développement impliquent à chaque étape des femmes et d'autres groupes marginalisés. Les acteurs internationaux, y compris les bailleurs de fonds, doivent trouver des moyens innovants et acceptables d'un point de vue culturel de prendre en compte les opinions et les besoins des femmes et des jeunes.

En outre, ils devraient aider à établir la responsabilité démocratique de l'aide sur le long terme. Par exemple, ils devraient chercher à impliquer le Parlement et à trouver des moyens innovants pour faire participer au niveau national et local un groupe représentatif des populations locales. Promouvoir l'inclusion des groupes marginalisés dans tous les aspects de la programmation du développement est également primordial.

Nous recommandons aussi aux bailleurs de fonds de s'interroger attentivement sur la meilleure façon dont l'aide peut contribuer au développement du Mali, s'inspirant pour cela des expériences menées ailleurs et susceptibles de guider la réforme du pays. Par ailleurs, une refonte rigoureuse de leurs propres mécanismes de financement est nécessaire pour tenter de s'attaquer à la corruption. Les Maliens et les acteurs internationaux sont très impliqués dans les processus de réforme depuis la crise, et ces derniers doivent agir rapidement et dans une perspective à long terme pour profiter de cette opportunité. Il n'y a pas de raccourcis possibles : il faut soutenir promptement les processus énoncés dans ce rapport, reconnaissant ainsi les changements positifs profonds qu'ils ont le potentiel d'amener à long terme.

## Introduction

Ce rapport a pour objectif de conseiller les bailleurs de fonds et autres organisations internationales quant à la manière de soutenir les Maliens à se relever de la crise sécuritaire qu'ils ont vécue en 2012 et d'éviter que des crises similaires se répètent à l'avenir. Cette version est adaptée d'un rapport publié en février 2014 et commissionné par l'Ambassade du Danemark au Mali. Nos conseils ont pour but de promouvoir un programme de paix et de développement intégrés.

Les futures orientations du Mali doivent être décidées et mises en œuvre par les Maliens eux-mêmes. Nous faisons néanmoins valoir dans ce rapport que les bailleurs de fonds et les autres acteurs internationaux ont un rôle de soutien et de conseil. Ce rapport met en avant des recommandations générales, mais plutôt qu'une prescription, il est destiné à stimuler et promouvoir une réflexion stratégique et innovante.

### 1.1 Contexte

Après la fin du régime autoritaire dans les années 1990, la démocratie et l'état de droit semblaient instaurés au Mali. Cette illusion a été brisée en 2012 lorsque les conséquences du conflit libyen et la présence de groupes terroristes internationaux tels qu'*Al-Qaïda au Maghreb islamique* (AQMI) se mêlèrent de manière explosive aux conflits déjà présents. Les groupes armés prirent le contrôle des deux tiers du pays et le gouvernement fut renversé par un coup d'État. À partir du mois de janvier 2013, l'opération Serval menée par la France a permis de maintenir l'intégrité territoriale du Mali et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA) fournit désormais une assistance militaire, policière et civile.

Des facteurs externes, tels que la crise en Côte d'Ivoire, le Printemps arabe, la guerre en Libye, la présence de groupes terroristes internationaux comme AQMI et le trafic international d'êtres humains, de stupéfiants et d'armes, ont déstabilisé le Mali et la région du Sahel. En outre, parmi les facteurs aggravants, le Mali compte : l'échec de la décentralisation ; un style de gouvernance régionaliste et patrimonial qui, mené au sein de *grins*, échappe au contrôle du Parlement et des citoyens ; la corruption, et l'impunité. La démilitarisation du Nord, une armée affaiblie et infiltrée par des rebelles mal intégrés, le séparatisme du Nord et l'absence de l'État dans cette région ont également leur part de responsabilité dans la crise<sup>2</sup>.

Toutefois, les événements de 2012 ont révélé de profondes fractures non seulement dans le nord du pays, mais aussi dans l'ensemble de la société malienne, qui ont contribué à l'effondrement apparemment soudain de l'État. Cette étude s'intéresse à la dynamique de ces conflits internes.

### 1.2 Crise et conflit au Mali

Le Mali a connu bien des turbulences depuis son indépendance. Amadou Toumani Touré est l'homme du coup d'État qui a mis fin à trois décennies de régime autoritaire et a instauré la démocratie multipartite en 1991. Les trois rébellions du Nord de 1963-1964, 1990-1995 et 2006-2007 semblaient avoir été réglées, partiellement du moins, par les Accords d'Alger. Cependant, en janvier 2012, la rébellion menée par le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) aux côtés d'Ansar Dine, du Mouvement pour l'unicité du jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et d'AQMI s'est emparée du contrôle des régions du nord du Mali, dont la ville de Douentza. La population a subi de multiples violations des droits de l'homme pendant l'occupation et les



combats qui ont opposé les groupes armés aux forces de sécurité maliennes, de graves violations qu'auraient commises les deux camps<sup>3</sup>.

En mars 2012, lors d'un coup d'État, Amadou Sanogo s'est emparé du pouvoir et a suspendu la Constitution. Ce coup d'État a rapidement été suivi par une feuille de route pour la transition fixée par le médiateur et président burkinabè Blaise Compaoré afin de reprendre les territoires aux mains des groupes armés du Nord et d'élire un président légitime. L'opération militaire « Serval » menée par la France en janvier 2013 a permis de restaurer l'autorité de l'État sur le territoire, du moins en principe. La sécurité reste extrêmement précaire et dépendante de l'aide militaire des Nations Unies et de la France. Les élections présidentielles d'août 2013 ont marqué la victoire d'Ibrahim Boubacar Keita, et des élections législatives se sont tenues plus tard dans l'année.

Un ensemble d'autres facteurs n'a fait qu'exacerber la crise : l'instabilité généralisée régnant dans la région du Sahel et la présence de groupes terroristes et de trafiquants ; la récupération des arsenaux libyens et le retour de mercenaires, principalement touaregs, de Libye ; l'extrême pauvreté, l'insécurité alimentaire et hydrique, et la désertification. Si la rébellion du Nord a peut-être joué le rôle de déclencheur, les conflits ne se cantonnent pas à cette région. Le Mali souffre d'une multitude de crises liées entre elles dont les incidences touchent l'ensemble du pays : crise des institutions et de la politique, crise de représentation, crise des valeurs sociales, crise du développement et crise du territoire. Le pays est divisé entre les *nyèmogow* et les *brousse konomogow*, autrement dit entre les dirigeants et les dirigés<sup>4</sup>. Les institutions publiques et la classe politique souffrent d'un manque de crédibilité et de légitimité. La décentralisation est à la fois cruciale et très loin de faire l'unanimité. Des jeunes et des femmes tentent de faire valoir leurs droits alors que l'autorité des chefs traditionnels est érodée ; les jeunes sont exclus de la vie politique, économique et sociale. Le fossé se creuse entre les riches et les pauvres, les populations rurales et urbaines. La corruption est endémique, et le crime organisé continue de se développer sans entrave. Ces différentes crises institutionnelles, sociales, territoriales, démocratiques et relatives au développement attisent les tensions latentes et manifestes à travers le pays, et représentent un défi majeur pour le développement durable<sup>5</sup>. Il est vrai, toutefois, que de nombreuses régions du pays ont été épargnées par la violence, même au plus fort de la crise. Ainsi, les jeunes en majorité ne se sont ni soulevés contre l'État ni affrontés entre eux.

### 1.3 Méthodologie

Des commentateurs ont mis en avant les façons dont l'aide au développement avait, par le passé, contribué aux conflits au Mali<sup>6</sup>, des résultats confirmés par certains bailleurs de fonds internationaux implantés à Bamako<sup>7</sup>. Toutefois, le présent projet n'a pas pour objet d'évaluer l'impact sur les conflits de cette aide antérieure. Ce rapport vise plutôt à stimuler la réflexion sur le rôle de l'aide au développement au Mali, notamment en déterminant les domaines de recherche à explorer ultérieurement. Loin de chercher à proposer un plan détaillé pour l'aide au développement (pris au sens général, en excluant l'intervention militaire et l'aide humanitaire) au Mali pour les années à venir, ce projet utilise une méthodologie hautement participative et de terrain pour recueillir dans divers endroits les points de vue des Maliens : experts, représentants du gouvernement local ou central, chefs traditionnels et leaders religieux, professionnels, hommes et femmes d'affaires, jeunes, membres d'associations de femmes et de la société civile. En s'appuyant sur les idées et opinions de ces divers acteurs maliens, le rapport suggère des mesures concrètes

3 « Mali : Les rebelles touaregs et les militaires ont commis de nouvelles exactions. L'offensive dans la région de Kidal accroît la nécessité pour tous les camps de faire preuve de discipline et de rendre des comptes », *Human Rights Watch*, 7 juin 2013.

4 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

5 B. Sangaré (2013). *Revue de la littérature*. Bamako.

6 Voir par exemple : N. van de Walle (2013). « Foreign aid in dangerous places: The donors and Mali's democracy », in D. Resnick & N. van de Walle (éd.) (2013). *Democratic trajectories in Africa: Unravelling the impact of foreign aid*. Oxford University Press : Oxford ; I. Bergamaschi (2013). *The fall of a donor darling: The role of aid in Mali's crisis*. Article non publié.

7 Entretiens avec des membres d'organismes bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, Bamako, novembre 2013.

qui pourraient permettre à l'aide au développement de soutenir des processus contribuant à un développement durable, sensible aux conflits et en faveur de la paix.

La mise en œuvre de ce projet résulte d'un partenariat entre International Alert et Malivaleurs. Menée par Laura Davis (consultante indépendante), l'équipe de recherche était composée de Zahed Yousuf (International Alert), Ismaila Traoré (Malivaleurs), Ndeye Sow (International Alert) et Badou Traoré (magistrat et consultant indépendant). Sidi Alamine Ag Doho, Hanane Keita, Mariam Koné, Mohamed Ag Erless, Brema Dicko et Abdoul Karim Doumbia y ont contribué sur le plan technique, notamment au cours de l'enquête de terrain. Treize chercheurs, dont dix Maliens, ont pris part à ce projet.

International Alert (ci-après dénommée « Alert ») définit le terme « conflits » comme quelque chose qui n'est pas nécessairement mauvais. Partie intégrante de la vie en société, les conflits résultent des différences et des tensions entre les personnes et les groupes. Un certain degré de conflit est essentiel au progrès, car ce dernier nécessite des changements et que les changements génèrent des conflits. Par conséquent, ce sont les conflits violents, plus que les conflits en tant que tels, qui sont perçus comme un problème. Le défi consiste à les canaliser de manière pacifique à des fins constructives, et à gérer les différences sans violence<sup>8</sup>. Alors que le mot « conflits » est utilisé dans ce rapport pour décrire à la fois des conflits violents et non violents, les recommandations qui sont proposées s'inspirent du concept de paix positive et interdépendante. Alert définit la paix comme le moment où les gens anticipent et gèrent les conflits sans violence, et prennent part à des processus inclusifs de changement social qui améliorent la qualité de vie de tous. Ils font cela sans compromettre la possibilité de continuer à le faire à l'avenir, ou la possibilité des autres de le faire<sup>9</sup>.

Cette vision de la paix a guidé la méthodologie élaborée pour le rapport à partir de la méthode « Moteur du changement ». Celle-ci est axée sur les acteurs, les processus et les points d'entrée pour mener des interventions de développement sensibles aux conflits et en faveur de la paix, et offre un cadre commun de recherche. Un séminaire participatif avec des experts maliens à Bamako en août 2013 a permis de définir quatre orientations thématiques qui ont été validées et affinées lors d'un séminaire de trois jours à Bamako (du 8 au 10 novembre 2013) qui incluait un atelier avec des experts sur les quatre thématiques. À la suite de ce séminaire, l'équipe de recherche a continué d'affiner chaque thématique et a élaboré des questions de recherche. Les quatre orientations thématiques et les sous-thèmes prioritaires sont :

- Les facteurs économiques du changement
  - la gouvernance économique
  - le développement partagé
- La culture politique, la citoyenneté et la crise
  - consensus et participation
  - éducation (civique)
- Les changements sociaux et culturels
  - les femmes
  - les jeunes
- les conflits, la crise sécuritaire et la justice
  - la réforme de la justice
  - la justice transitionnelle
  - les mécanismes traditionnels

8 International Alert (2010). *Programming Framework for International Alert. Design, monitoring and evaluation*. Londres.

9 Ibid.

Laura Davis a mené des entretiens à Bamako du 11 au 15 novembre. Les enquêtes de terrain des quatre équipes thématiques ont été menées entre le 11 et le 23 novembre dans les lieux suivants :

- Bamako, Kita, Banamba, Ségal, Mopti, Sévaré, Konna, Sélingué, Ségou, Kangaba – Zahed Yousuf et Brema Dicko (facteurs économiques du changement) ;
- Ouélesébougou, Sélingué, Bougouni, Kumantu, Sikasso, Fôh, Ségou, Bamako – Ismaila Traoré, Hanane Keita et Mariam Koné (culture politique et citoyenneté) ;
- Sikasso, Bougouni, Zangasso (Koutiala), Ségoum Diable (Nino), Gao, Kidal, Tessalit – Ndeye Sow et Mohamed Ag Erless (changements culturels et sociaux) ;
- Mopti, Konna, Sévaré, Fatoma (Kounari), Douentza, Ségou, Bamako, Ouélesébougou, Kati (Koulikoro) – Badou Traoré et Abdoul Karim Doumbia (conflits et justice).

En raison de délais impératifs, de conditions de sécurité défavorables et des moyens de transport limités (une situation aggravée par les élections du 24 novembre), Mohammed Ag Erless a été le seul membre de l'équipe de recherche à pouvoir mener l'enquête de terrain dans le Nord (Gao, Kidal, Tessalit) dans les délais du projet. Sidi Alamine Ag Doho de Tarkint a rejoint l'équipe lors du séminaire de feedback à mi-parcours qui a eu lieu à Ségou (16 novembre) et a fourni des données complémentaires sur le Nord. Salem Ould El Hadj a envoyé d'autres informations par email de Tombouctou. Le temps limité pour mener les recherches et le manque d'accès au nord du pays ont déterminé l'analyse qui suit.

L'enquête de terrain a été conduite au moyen d'entretiens et de discussions en focus group avec des représentants locaux ou nationaux, des chefs traditionnels et religieux, des groupes de femmes et de jeunes, des hommes et femmes d'affaires, et des membres de la communauté internationale<sup>10</sup>. L'équipe de recherche s'est réunie à deux reprises pendant la phase de terrain d'abord à Ségou (le 16 novembre), puis à Bamako (le 25 novembre) pour discuter des thèmes principaux, comparer les premières conclusions et préparer des recommandations. Les résultats de chaque équipe thématique ont été présentés dans quatre rapports thématiques<sup>11</sup> dont nous encourageons la lecture si vous souhaitez plus de détails.

Le présent rapport s'appuie sur les quatre rapports thématiques, les conclusions des séminaires avec les experts et des entretiens avec les informateurs clés, des entretiens supplémentaires avec des informateurs clés menés à Bamako par Laura Davis, un atelier interne destiné au personnel d'Alert et organisé à Londres le 14 janvier 2014, ainsi que sur une discussion sur les principales conclusions avec des représentants des autorités maliennes et des membres de la communauté internationale qui a eu lieu à Bamako le 22 janvier 2014. Des tentatives ont également été faites pour renforcer les capacités des chercheurs locaux. Le projet a été géré par Marco Simonetti avec l'aide de Mana Farooghi. Le rapport a bénéficié des conseils éclairés du comité de lecture d'International Alert (Summer Brown, Phil Champain, Marco Simonetti et Phil Vernon) ainsi que des deux évaluateurs externes (Isaline Bergamaschi et Catherine Woollard).

10 Pour en savoir plus, consultez les quatre rapports thématiques.

11 Si vous souhaitez en savoir plus, veuillez contacter : [eakanga@international-alert.org](mailto:eakanga@international-alert.org).

## 2. Imaginer un rôle pour l'aide

Le passé impérial du Mali façonne les discussions de son avenir. La vision nostalgique invoque la gloire passée d'états divers extrêmement structurés et étroitement liés, où les formes traditionnelles de résolution des conflits prospéraient, en faisant fi généralement de la violence, du régime autocratique, des inégalités et de l'esclavage sur lesquels de tels empires étaient fondés. Comme l'explique Traoré, cette évocation du Mali impérial n'est pas unanimement partagée puisqu'elle semble exclure les Touaregs. En outre, l'évocation historique légitime les revendications pour l'indépendance de l'Azawad, et par conséquent, le démantèlement de l'État malien. Cependant, l'association d'un passé légendaire dans lequel les nombreux peuples du Mali vécurent et prospérèrent ensemble, avec un dialogue critique sur les différentes histoires du Mali, peut très certainement contribuer à imaginer et à bâtir un Mali moderne.

Cette étude révèle la très grande envie d'établir un dialogue public inclusif sur tous les aspects relatifs à la vie politique, sociale, culturelle et économique ; sur le rôle de l'État, des chefs traditionnels et de la société civile ; sur l'évolution des rôles des hommes, des femmes et des jeunes. En d'autres termes, il s'agit d'imaginer ce qu'être Malien dans le Mali du XXI<sup>e</sup> siècle signifie. Le pays souffre d'une multitude de conflits profonds et complexes (analysés en détail dans les rapports thématiques) qui, par le passé, ont été souvent balayés ou traités à la légère. Si le modèle du « consensus » a été une source de fierté, il a également entretenu la *mousalaka*, cette forme d'hypocrisie et d'impunité qui a laissé les conflits couver. S'attaquer à ces conflits sera un processus long et difficile, mais ô combien crucial ! Des événements tels que les États généraux de la décentralisation, les Assises du Nord, les accords de paix, les élections et les commissions de vérité peuvent s'avérer utiles à condition que l'énergie qui en ressort alimente des processus en cours menés à l'échelle locale, nationale et régionale.

Les Maliens seront le moteur du changement, mais pas seuls. Le Mali appartient à un monde interdépendant et interconnecté ; il fait partie intégrante d'une région très soudée qui jette un pont entre les clivages géopolitiques. Les intervenants extérieurs les y aideront ou les en empêcheront. L'aide au développement est un des nombreux outils susceptibles de contribuer, ou non, à un changement positif. L'influence des acteurs extérieurs au Mali est indéniable, même si on se limite à prendre en compte le rôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO) et de l'Union africaine dans les accords de négociation, la sécurité fournie par les troupes françaises et de l'ONU, la dépendance à long terme des Maliens à l'égard de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, l'instauration récente de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et l'influence continue de divers réseaux islamistes internationaux et de réseaux de crime organisé. Chaque intervention, et il en existe bien davantage que les quelques-unes citées ci-dessus, possède sa propre logique et sa propre dynamique. Soutenir la lutte antiterroriste est susceptible d'agir à l'encontre de la démocratisation ou d'approches visant un développement partagé par tous. Des efforts pour fournir une sécurité militaire à court terme peuvent sans le vouloir attiser des conflits à long terme entre différents groupes. L'incapacité à fournir une sécurité physique peut provoquer l'effondrement de l'État et causer de grandes souffrances.

Alors que les Maliens entament le difficile processus d'imaginer ce à quoi un Mali moderne pourrait ressembler, les bailleurs de fonds ont également besoin d'imaginer un rôle pour l'aide. Ce processus ne peut pas être remis à plus tard. Si l'on se rapporte à l'expérience d'autres pays, l'envie de réforme tend à s'émousser une fois qu'un gouvernement légitime est en place et qu'il doit s'attaquer à l'énorme tâche de réformer un État et une société déchirés par les violences et dont la sécurité la plus basique est assurée par l'extérieur, et cela tout en gouvernant. Il se peut aussi

que des événements éloignés et sans rapport avec le Mali détournent l'intérêt de la communauté internationale.

Cette étude révèle qu'aucun raccourci n'est possible ; l'aide ne doit pas être perçue comme une manière de sponsoriser des événements, mais comme un moyen d'accompagner des processus à long terme. Le *Programme d'actions du gouvernement 2013-2018* (PAG) définit les six grands axes de développement établis par le gouvernement malien, à savoir : la création d'institutions solides et crédibles ; la restauration de la sécurité des populations et des biens dans l'ensemble du territoire ; la mise en œuvre d'une politique active de réconciliation nationale ; la reconstruction des écoles maliennes ; l'élaboration d'une économie émergente ; la mise en œuvre d'une politique active de développement social<sup>12</sup>. Pour atteindre ces objectifs, aucun raccourci n'est possible. Ce projet met en avant des processus maliens cruciaux à même de contribuer à un développement durable et positif à long terme. Afin de guider les priorités énoncées dans le PAG, les conclusions et recommandations détaillées du présent rapport quant aux processus à accompagner sont structurées selon les axes suivants :

1. Réformer les institutions publiques et les relations entre l'État et la société ;
2. Restaurer la sécurité nationale et publique ;
3. Favoriser la justice transitionnelle et la réconciliation ;
4. Encourager la citoyenneté par l'éducation ;
5. Promouvoir une croissance économique partagée et sensible aux conflits<sup>13</sup>.

Le rapport synthétise ensuite des résultats plus généraux sur la manière dont les acteurs du développement pourraient agir en faveur d'un changement positif au Mali.

---

<sup>12</sup> Primature, Cabinet du Premier ministre (2013). *Orientations et priorités du gouvernement pour la période 2013-2018*. Bamako.

<sup>13</sup> Les aspects du développement social, le sixième axe prioritaire du PAG, que ce rapport aborde sont inclus dans ces cinq axes thématiques.

### 3. Processus et acteurs : analyse et recommandations

Cette partie présente les conclusions des rapports thématiques en lien avec les cinq axes thématiques susmentionnés, contribuant au PAG. Après une brève analyse du thème, chaque partie décrit quelques processus clés auxquels la communauté internationale et les bailleurs peuvent contribuer, puis émet des recommandations sur leur mise en œuvre. Le tableau 2 propose une synthèse des principales recommandations.

Le tableau ci-dessous a pour but de guider le lecteur à travers les thèmes et processus de changements clés.

**Tableau 1 : thèmes et processus de changements clés formulés dans ce rapport**

Thème	Processus de changement
3.1 Réformer les institutions publiques et les relations entre l'État et la société	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Du consensus à la participation</li> <li>• Améliorer les relations entre gouvernances traditionnelle, locale et centrale</li> <li>• Améliorer l'accès à la justice pour tous</li> </ul>
3.2 Restaurer la sécurité nationale et publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurer la sécurité nationale et publique</li> </ul>
3.3 Favoriser la justice transitionnelle et la réconciliation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonder un processus de justice transitionnelle légitime et crédible afin de contribuer à la réconciliation</li> </ul>
3.4 Encourager la citoyenneté par l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager la citoyenneté par l'éducation</li> </ul>
3.5 Réformer l'économie en vue d'une croissance économique partagée et sensible aux conflits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Améliorer la gouvernance économique</li> <li>• Promouvoir le développement inclusif</li> </ul>

#### 3.1 Réformer les institutions publiques et les relations entre l'État et la société

Les institutions publiques et sociales efficaces, à l'écoute, capables de fournir des services et de rendre des comptes ont un rôle important à jouer dans la résolution des conflits antérieurs, la prévention de futurs conflits et la facilitation du développement durable. Les réformes doivent être fondées sur la compréhension des attentes des Maliens à l'égard de l'État et sur ce que l'État peut raisonnablement réaliser.

La prestation de services publics est cruciale. Les crises structurelles à la base du système de santé, du système éducatif et des services sociaux ont porté préjudice à la qualité passée de ces systèmes<sup>14</sup> ; les conflits sur l'accès aux services publics sont un thème majeur et récurrent dans les rapports thématiques sur lesquels le présent rapport est basé. Ces derniers illustrent de différentes manières l'importance non seulement d'étendre l'autorité de l'État, mais aussi de changer en profondeur les relations entre l'État et la société, les dirigeants et les dirigés. Ils démontrent la nécessité d'une conceptualisation plus politique de la réforme (plutôt que purement technique).

14 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

### 3.1.1 Du consensus à la participation

Les bailleurs de fonds et la communauté internationale jouent un rôle important pour stimuler et favoriser le dialogue public au niveau national et local et l'expression d'une vision pour le Mali du XXI<sup>e</sup> siècle. Si la politique de « consensus » qui a dominé la vie publique malienne a souvent été saluée comme un moyen efficace de résolution des conflits, elle a également étouffé l'opposition, favorisé le développement de la corruption et du népotisme, et fait de la politique un jeu. Selon Sidibé et Diallo, présentateurs de radio à Ségou : « Les dix années de consensus du mandat d'Amadou Toumani Touré ont eu pour conséquence un manque d'intérêt des citoyens pour la politique, entraînant des taux de participation dérisoires. Cet ensemble de facteurs explique le rejet des institutions et des acteurs de la politique par les citoyens. » Ce rejet peut prendre des formes très virulentes, comme l'illustrent les manifestations de soldats, de femmes et d'enfants, ainsi que les rébellions armées qui ont précédé le coup d'État de mars 2012<sup>15</sup>. Pour Traoré, la classe politique, la société civile et l'intelligentsia ont pratiqué la politique de l'autruche ; ne connaissant pas l'histoire, elles étaient ainsi condamnées à la revivre<sup>16</sup>.

La réforme de la vie politique et la rupture avec la culture du consensus sont un thème récurrent dans cette recherche. La politique de consensus et son clientélisme ont empêché le développement d'une réelle opposition et donc d'un parlement représentatif, comme en atteste la composition des listes électorales des élections législatives de novembre 2013. Les leaders de la société civile et la classe politique sont mêlés et connectés. Seul le Haut conseil islamique du Mali (HCIM) est considéré comme contre-pouvoir crédible au gouvernement<sup>17</sup>. Cela indique l'importance non seulement d'accroître le suivi et le contrôle parlementaires, même si les parlementaires peuvent se montrer réticents à endosser ce rôle<sup>18</sup>, mais aussi de réformer les partis politiques. Le contrôle parlementaire étant sans doute une culture à acquérir, les programmes de développement ont eu tendance à sous-estimer le rôle que les comités parlementaires peuvent jouer en élaborant, supervisant et contrôlant les programmes de réforme, d'autant plus lorsque les capacités des parlementaires et de leurs structures sont inadaptées. L'un des domaines où cela est à la fois difficile et nécessaire est celui du contrôle citoyen sur la réforme des secteurs de sécurité (RSS).

La démocratie au Mali a permis d'ouvrir l'espace public. Cependant, si pour certains, la démocratie a détruit les anciennes valeurs sociales au cœur de l'identité malienne<sup>19</sup>, elle a peu fait en faveur de la réduction des inégalités sociales. Les femmes et les jeunes sont fermement maintenus en position de « cadets sociaux »<sup>20</sup>. Les jeunes sont confrontés au chômage ; ils n'ont aucun accès aux services de base (tels que la santé et l'éducation), aux structures sportives, récréatives et culturelles et ne participent pas pleinement à la vie politique et civique. Par ailleurs, la démocratie n'a pas éradiqué les pratiques féodales telles que l'esclavage qui reste un sujet de discussion tabou. Parmi les nombreux droits qui leur sont déniés, les esclaves n'ont pas le droit de vote : leur « maître » remplit le bulletin à leur place.

Traoré démontre comment la corruption ronge la vie politique, économique et sociale au Mali. La perte des valeurs civiques et de la confiance à l'égard des institutions publiques et des acteurs politiques est en partie causée par la corruption, et l'alimente à son tour. Le service public et la fierté d'un travail bien fait sont minés par une culture de la magouille et du racket. Mohammed Diarra, interrogé à Sikasso, cite l'expression : « *A ka tignèjalanfo de ya to a y'a shi kè sègèn na* [C'est parce qu'il dit la vérité et qu'il est intègre qu'il a passé sa vie dans la misère]<sup>21</sup> . »

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Entretiens, Bamako, novembre 2013 ; contributions au séminaire avec des experts, Bamako, novembre 2013.

18 Ibid.

19 N. Sow (2013). « Variations sur le thème de la démocratie par temps de crise politique », in D. Konaté (éd.) (2013). *Le Mali entre doutes et espoirs : Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord*. Éditions Tombouctou : Mali. Cité dans N. Sow et al. (2014). *Société et culture au Mali : Problématiques du changement*. International Alert : Londres.

20 Ce projet part du principe que « les femmes » et « les jeunes » sont deux groupes hétérogènes, et non des blocs monolithiques. La difficulté de définir « les jeunes » au Mali est mentionnée dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

21 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

En raison de l'absence d'État, le fondamentalisme religieux est devenu un facteur incontournable de la vie politique et constitue une menace croissante pour les droits de l'homme et la laïcité de l'État et de ses institutions<sup>22</sup>. De nombreux Maliens et observateurs s'inquiètent vivement du pouvoir du HCIM<sup>23</sup>. Certains comme Kanda K, du *grin* de Ségou, proposent d'impliquer les responsables religieux dans la vie politique : « Le jeu politique étant ouvert à tous, les religieux ont leur partition à jouer. S'ils sont en marge du jeu politique, ils peuvent nourrir des formes inappropriées d'accession au pouvoir. S'ils sont dans le jeu, ils sont faciles à mettre sur la ligne commune. Retenons que le plus grand homme politique est le Prophète Mohamed lui-même, Salut et Paix sur lui<sup>24</sup>. »

Bien que le Mali ait adopté des lois en faveur de l'égalité des sexes, le concept de genre rencontre une farouche résistance. Comme le dit une femme interrogée, « il est pris en compte dans les programmes de développement, mais pas dans la vie quotidienne. Le porte-drapeau du genre a toujours été les femmes. Les hommes ne se sentent pas concernés : comment amener une masse critique d'hommes à soutenir le genre ? Les femmes ont des problèmes au niveau de leurs foyers pour s'affirmer en tant que politiciennes, et au travail hors de la maison<sup>25</sup> ».

Malgré l'augmentation de la participation des femmes à la vie publique, notamment en milieu rural, depuis les années 1990, la participation des femmes dans la sphère politique semble régresser. Seules 148 femmes, sur un total de 1 100 candidats, se sont présentées aux élections législatives de novembre 2013 ; à titre comparatif, elles étaient 248 aux élections précédentes. Sur les 34 ministres que compte le gouvernement, quatre sont des femmes ; ces dernières représentent 10 % de l'Assemblée nationale malienne et 7,6 % des conseillères communales. Malgré l'adoption par le Mali de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, seulement une douzaine de femmes figuraient dans la délégation constituée de 80 personnes qui a assisté à la réunion en avril 2012 à Ouagadougou pour déterminer la feuille de route pour la transition<sup>26</sup>. La Politique nationale genre (PNG) n'a jamais été correctement institutionnalisée et le budget du ministère pour la Promotion féminine ne représente que 0,6 % du budget total. Certains perçoivent d'ailleurs ce ministère comme une manière de marginaliser les femmes : selon une informatrice, c'est « plus le “cabinet de la Première Dame” qu'un ministère<sup>27</sup> ».

Les jeunes constituent près de 60 % de la population malienne et sont le fer de lance du mouvement pour la démocratie depuis les années 1990. Ils tiennent un rôle clé dans les stratégies d'accession et de maintien au pouvoir des responsables politiques. Tous les partis politiques courtisent le vote jeune, même si celui-ci n'a jamais excédé les 10 %<sup>28</sup>. La jeunesse malienne a souvent dénoncé la nature « gérontocrate » du pouvoir politique et le monopole des aînés dans les prises de décision. Ainsi, le Réseau des jeunes des partis politiques du Mali (RJPM) réclame que les jeunes candidats soient mieux placés sur les listes électorales. Des rappers tels que *Les frères de la rue* se sont faits les porte-parole des jeunes en réclamant du « travail et des écoles » au président de la République<sup>29</sup>.

À l'issue d'un long processus de consultation, une politique nationale pour la jeunesse et un plan d'action ont été adoptés en 2012, même s'ils n'ont pas été mis en œuvre. Depuis la crise, le gouvernement a fait part de ses projets pour réformer et raviver le dialogue institutionnel entre le gouvernement et les jeunes<sup>30</sup>.

22 N. Sow et al. (2014). Op. cit. ; I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

23 N. Sow et al. (2014). Op. cit. ; entretiens, Commission nationale des droits de l'homme, militants de la société civile, Bamako, novembre 2013.

24 Entretien cité dans I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

25 Entretien, Bamako, 20 novembre 2013. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

26 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

27 Entretien, Bamako, 22 novembre 2013. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

28 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

29 Ibid.

30 Ibid.



La crise a révélé un profond malaise au sein de la société civile malienne. Cette étude montre que les organisations de la société civile (OSC), souvent fondées ou largement financées par des partenaires internationaux, sont hautement politisées et la plupart du temps étroitement liées à certains dirigeants politiques, d'où leur grand discrédit puisqu'elles sont perçues comme ayant gouverné le pays en « consensus » avec la classe politique<sup>31</sup>. Nombreux sont les jeunes qui considèrent le Conseil national de la jeunesse comme le « bras droit du pouvoir<sup>32</sup> ». Néanmoins, ces organisations bien ancrées sont toujours capables d'empêcher l'émergence d'autres formes nouvelles d'OSC<sup>33</sup>. Certaines associations de femmes, grâce à leur action de plaidoyer, sont parvenues à faire adopter des politiques en faveur de l'égalité des sexes<sup>34</sup>. Toutefois, le renouvellement de l'État et de la société civile présuppose que « le citoyen malien dispose de leviers lui permettant de jouer pleinement son rôle dans la participation citoyenne<sup>35</sup> ».

### 3.1.1.1 Recommandations

Les bailleurs et la communauté internationale peuvent jouer un rôle de soutien important dans le développement d'une vision pour le changement institutionnel au Mali. Cela nécessitera l'instauration d'institutions fortes, crédibles et efficaces et une réforme fondamentale dans la participation des citoyens maliens à la vie publique. Par conséquent, une réforme institutionnelle doit faire participer la société civile, divers acteurs locaux (voir ci-dessous) et des mécanismes de contrôle parlementaire. Compter uniquement sur des acteurs actuellement prépondérants, tels que des chefs traditionnels, des leaders culturels et religieux ainsi que les organisations de la société civile au pouvoir, risque de perpétuer la politique d'exclusion, notamment envers les femmes et les jeunes. Faire participer de nouveaux partenaires ou des acteurs qui jusqu'ici n'avaient pas été pris en compte permettra également de développer au fil du temps leur capacité de contrôle. Les bailleurs et la communauté internationale doivent :

- Faciliter un débat public sur :
  - Les rôles de genre dans le Mali moderne. Ce débat devra identifier les domaines dans lesquels une plus grande participation et plus de place dans les prises de décision pour les femmes sont acceptables à la fois pour les hommes et les femmes. Les programmes de radio et les organisations de développement locales pourraient être des plateformes utiles pour inclure les communautés rurales dans le débat.
  - L'influence des chefs religieux sur la vie politique, afin de soutenir les Maliens dans l'exploration d'options pour plus de transparence dans le pouvoir des leaders religieux et les rôles respectifs des institutions religieuses et étatiques. Il est également important de protéger la nature laïque de l'État et d'encourager une plus grande participation des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés.
  - Le rôle que les jeunes Maliens peuvent tenir dans la société d'aujourd'hui et sur les problèmes intergénérationnels.
- Appliquer la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, ainsi qu'adopter des mesures visant à sensibiliser l'opinion sur ses dispositions. Cela devra se faire en même temps que la mise en œuvre de politiques nationales de genre, dont le lancement d'un processus visant à définir un plan d'action national sur le genre prenant en compte le changement de contexte.
- Admettre que le « genre » n'est pas un élément technique de la boîte à outils pour le développement, mais bel et bien un concept politique dynamique qui induit la transformation sociale. Ainsi, il faut que les bailleurs de fonds abordent systématiquement cette question auprès des plus hautes instances politiques et dans leurs relations avec les organismes et institutions sociales et politiques (organismes gouvernementaux, universités, acteurs du développement, société civile), de même qu'ils l'intègrent à leurs programmes.

31 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

32 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

33 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

34 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

35 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

- Développer les capacités des femmes et veiller à ce qu'elles prennent part aux processus de médiation menés au niveau local, national et régional. Commencer dès maintenant à préparer les femmes et à renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent se présenter aux prochaines élections législatives.
- Apporter un soutien technique et financier à la mise en œuvre de la politique nationale pour la jeunesse.
- Faire participer les jeunes et les assister dans l'élaboration d'un programme de développement. Il est important pour le gouvernement d'établir et d'entretenir de véritables mécanismes de consultation, ainsi que d'impliquer les jeunes dans la prise de décisions.
- Créer des incitations à travers les mécanismes de financement de projets pour soutenir l'émergence d'OSC indépendantes et accompagner la réforme et le renouvellement des OSC existantes qui sont limitées par le statu quo. Les bailleurs de fonds pourraient appuyer cette réforme non seulement en exigeant de la part des organisations financées des preuves d'une bonne gouvernance interne, mais aussi en ignorant les organisations dont les présidents sont nommés à vie, tout en encourageant les meilleures pratiques de gestion et en encourageant les OSC dont les membres sont représentatifs de la diversité ethnique.
- Renforcer les capacités en matière de plaidoyer, gestion, mise en réseau, levée de fonds et documentation des associations de femmes, notamment celles qui œuvrent en faveur de l'égalité des sexes et de la participation des femmes dans la vie politique, économique et sociale.

### 3.1.2 Améliorer les relations entre les différents types de gouvernement : traditionnel, local et central

On trouve rarement dans le pays une définition claire de l'autorité entre les différents pouvoirs. Même dans la circonscription de Ségou, les entretiens avec les chefs de village, les chefs de quartier et les imams ont révélé de profondes disparités dans la distribution des rôles au niveau local. Certains mettent la hausse de l'incivisme sur le compte de la montée en puissance des élus au détriment des chefs traditionnels. Ces récriminations sont entendues aussi bien en milieu urbain que rural<sup>36</sup>. L'amélioration des services publics dépend donc de l'amélioration des relations entre les gouvernements traditionnel, local et central.

Les structures de gouvernance locale ont un rôle important à jouer. Cependant, dans de nombreuses régions, l'autorité, la légitimité et la capacité du gouvernement à mener ces missions à bien sont faibles. La répartition des rôles et la coordination entre les autorités décentralisées et locales doivent toujours être clarifiées. Par ailleurs, le budget et les systèmes de gouvernance demeurent trop centralisés. De plus, le processus de décentralisation est également accusé d'être devenu un outil de détournement des fonds des budgets locaux, des recettes fiscales ainsi que de l'aide allouée par les bailleurs de fonds à des projets régionaux spécifiques<sup>37</sup>. Les recherches pour ce projet ont mis en évidence un réel avantage à transférer compétences et moyens du gouvernement central au gouvernement local, à mettre en place un plus grand contrôle des fonds alloués au gouvernement local et à améliorer le suivi de la mise en œuvre des projets de développement. Cela implique notamment de renforcer les capacités du gouvernement local à nouer un dialogue plus efficace avec les représentants des systèmes traditionnels de gouvernance, tels que les chefs de quartier<sup>38</sup> et vice-versa.

#### 3.1.2.1 Recommandations

Les bailleurs et la communauté internationale peuvent contribuer à la clarification des rôles et à une meilleure intégration entre les différents niveaux et corps de gouvernance, dans la perspective d'une meilleure décentralisation et gouvernance locale.

36 Ibid.

37 Z. Yousuf et al. (2014). *Drivers of change: A political economy analysis of post-crisis Mali*. International Alert : Londres.

38 Ibid.

- Renforcer les capacités du gouvernement local en matière d'élaboration et de gestion de plans de développement à court, moyen et long terme, et en particulier sa capacité : à gérer les budgets de manière plus transparente, à concevoir des propositions destinées à attirer plus d'investissements publics et privés et à promouvoir une plus grande coopération avec le gouvernement central en ce qui concerne les plans locaux de développement économique.
- À l'échelle locale, inciter le gouvernement local et les entreprises et associations professionnelles à coopérer davantage sur la manière de promouvoir l'économie locale et d'augmenter les recettes fiscales perçues auprès des entreprises et commerces locaux.
- Soutenir les efforts des autorités locales pour collecter des ressources auprès de sources locales et du gouvernement central, en prônant une plus grande transparence en matière de dépenses et de perception des impôts, par exemple en sollicitant davantage la participation de chefs traditionnels, de représentants d'organisations indépendantes de la société civile et de communautés locales, tous dignes de confiance.
- Soutenir les associations de chefs de village et de quartier et leurs conseillers, ainsi que les fonctionnaires et les élus à travers des échanges et des formations sur les lois, les rôles respectifs de chacun et l'amélioration des relations entre eux.
- Renforcer les capacités des structures de gouvernance traditionnelle en matière d'élaboration de plans et de suivi de leur mise en œuvre, de dialogue avec les communautés locales et d'instauration d'une plus grande coopération entre les structures publiques et les populations locales.
- Faire participer l'expertise locale par le biais d'associations de citoyens susceptibles de contribuer efficacement au développement local.
- Rechercher et mettre à profit l'expertise des femmes et des citoyens ordinaires pour trouver des solutions aux besoins cruciaux.

### 3.1.3 Améliorer l'accès à la justice pour tous

Avant même la crise, la réforme de la justice était une grande priorité puisque cette dernière ne dessert pas tout le pays. Et lorsqu'elle est présente, sa légitimité et sa crédibilité font défaut. Ces problèmes sont exacerbés lorsqu'il s'agit de juger le crime organisé. La crise a révélé le besoin urgent de réforme. La justice du quotidien est confrontée aux problèmes suivants : insuffisance des ressources humaines et des capacités, procédures lentes, corruption, interférence politique, insécurité et déphasage entre le droit coutumier et le droit moderne. Il est difficile d'accéder à la justice<sup>39</sup>, notamment pour les femmes<sup>40</sup> ; quant aux esclaves, ils en sont tout simplement privés<sup>41</sup>.

Il est peu probable que le système soit à même de répondre à la flambée des violations des droits de l'homme qui a eu lieu pendant la crise<sup>42</sup> vu les difficultés qu'il éprouve à gérer les violations continues. En effet, le Mali n'a pas adopté de loi interdisant l'excision<sup>43</sup> et les violences faites aux femmes<sup>44</sup>. Le groupe de défense des droits TEMEDT milite pour l'adoption par la nouvelle Assemblée nationale d'un texte criminalisant l'esclavage<sup>45</sup>.

La crise a mis en lumière l'importance de veiller à ce que l'ensemble du pays bénéficie (et soit perçu comme bénéficiant) de l'égalité d'accès à la justice, et que les besoins de justice de certaines communautés ou régions ne soient pas privilégiés au détriment d'autres.

39 B. Hasseye et al. (2014). *Conflicts, crise sécuritaire et justice au Mali*. International Alert/Malivaleurs : Londres/Bamako.

40 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

41 Ibid.

42 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit. ; entretiens avec des membres de la société civile, Bamako, novembre 2013.

43 La pratique de l'excision varie considérablement : Sikasso (92,2 %), Kayes (98,3 %), Koulikoro (97,4 %), Bamako (92,6 %). Par contre, elle est peu fréquente dans le nord du pays, à l'exception de certaines zones dans les régions de Gao et Tombouctou où elle est observable dans quelques familles. L'excision n'est pas pratiquée dans les communautés songhaï et tamasheq (Assemblée nationale du Mali (2011). *L'expérience du Réseau des parlementaires maliens pour la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants*. Bamako. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.).

44 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

45 Ibid.

La protection des droits de tous les citoyens est un élément fondamental de toute culture démocratique. Les commissions nationales des droits de l'homme peuvent grandement contribuer à cet objectif, à condition qu'elles soient indépendantes, crédibles et légitimes. La commission nationale des droits de l'homme actuelle est en cours de réforme, et pourrait tenir un tel rôle à l'avenir<sup>46</sup>.

Actuellement, les atrocités perpétrées dans le Nord éclipsent dans le discours les autres violations des droits de l'homme, telles que celles commises contre les bérêts rouges et les bérêts verts pendant le coup d'État et celles sans rapport avec la crise politico-sécuritaire de 2012<sup>47</sup>. Cette distinction apparaît également très nettement dans les rapports sur les violations des droits des femmes : les violations commises dans le Nord rejettent à l'arrière-plan les violences plus répandues. Bien qu'il soit difficile de trouver des statistiques fiables, selon les organisations de défense des droits des femmes, les violences faites aux femmes, les pratiques culturelles telles que l'excision, le mariage précoce ou forcé et le harcèlement sexuel sont élevées<sup>48</sup>. En 2012, 2 400 femmes ont déclaré avoir été victimes de violence, dont 200 viols ; 2013 a vu ces chiffres augmenter avec 3 000 cas déclarés, dont 320 viols. L'organisation Wildaf-Mali a recensé 166 cas de violence, dont 71 étaient des viols commis sur des femmes et des enfants de Gao, de Tombouctou et de Kidal<sup>49</sup>. Le viol, et les violences sexuelles en général, étant des sujets quasiment tabous dans la société malienne, les victimes gardent le silence<sup>50</sup>, à l'exception partielle des violences commises par les groupes armés dans le Nord<sup>51</sup>. Les stratégies pour identifier les violences sexuelles, sensibiliser au sujet et encourager les victimes (femmes) à chercher justice devront faire preuve d'une extrême sensibilité (voir également les parties ci-dessous consacrées à la réforme de la justice et de la justice transitionnelle).

Il existe au Mali une solide tradition de résolution des litiges<sup>52</sup>. Ces traditions varient selon les communautés et selon le type des conflits (intra ou intercommunautaires). Elles comptent notamment les cadis à Tombouctou, ces chefs bambara/malinké qui dans les cas de conflits fonciers font « manger la terre » aux parties adverses au cours de réunions régulières ; le dioro dans le delta central du Niger qui gère l'accès à la terre, à l'eau et aux pâturages et tient le rôle de médiateur entre les éleveurs, les pêcheurs et les agriculteurs en conflit. Des mécanismes communautaires plus récents ont été mis en place tels que la commission qui a été créée à Kounari (Mopti) par le maire en partenariat avec l'Association Éveil. Son but est de prévenir et d'arbitrer les conflits avec le soutien d'un réseau de parajuristes (assistants juridiques).

Ces deux types de mécanismes ont un potentiel considérable, même s'ils doivent faire face à des difficultés. Ainsi, il arrive souvent que les décisions ne soient pas reconnues par les tribunaux. En outre, la corruption et la politisation sapent la légitimité et l'autorité de certains mécanismes traditionnels. Dans les régions rurales, les femmes, les jeunes et leurs associations ne sont investis d'aucun statut reconnu. En outre, les approches traditionnelles ont tendance à s'opposer aux réformes<sup>53</sup>.

### 3.1.3.1 Recommandations

Les bailleurs et la communauté internationale peuvent contribuer de diverses manières à accroître l'accès à la justice en soutenant la réforme de la chaîne pénale et les efforts visant à rendre la justice plus accessible, particulièrement aux populations pauvres et non éduquées, par exemple :

46 Entretien avec la Commission nationale des droits de l'homme, Bamako, novembre 2013.

47 Entretiens avec la Commission nationale des droits de l'homme, des associations de femmes, Bamako, novembre 2013.

48 Entretien avec l'Association pour le progrès et la défense des droits des femmes et des filles (APDF), Sikasso, 13 novembre 2013. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

49 Studio Tamani. « L'ignorance, principale source des violences faites aux femmes au Mali », *Fondation Hirondelle, URTEL*, 3 décembre 2013. Cité in N. Sow et al. (2014). Op. cit.

50 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

51 Ibid ; entretien avec la Commission nationale des droits de l'homme, des associations de femmes, Bamako, novembre 2013.

52 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

53 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit.

- Soutenir le retour de la justice dans toutes les régions du pays, tout en réformant son exercice.
- Appuyer les efforts de la justice pour améliorer sa gouvernance, notamment en soutenant l'application des recommandations émises par les états généraux de la lutte contre la corruption et la délinquance financière. Plus précisément, cela signifie mettre en place les structures de lutte contre la corruption, ainsi qu'adopter et mettre en œuvre le projet de loi sur l'enrichissement illicite.
- Soutenir la formation continue des professionnels de la justice, et doter ce secteur des ressources humaines et matérielles appropriées. Il est important de développer les capacités opérationnelles des services de sécurité afin de lutter contre le crime et l'insécurité.
- Accompagner la création d'un pôle spécialisé chargé de s'attaquer au terrorisme et à la criminalité transnationale organisée.
- Soutenir la réforme à travers l'ensemble de la chaîne pénale ainsi que les efforts pour faciliter l'accès à la justice, notamment des personnes défavorisées et non éduquées.
- Appuyer le renforcement de la société civile afin qu'elle puisse améliorer la justice, la sécurité et lutter contre la corruption, notamment en sensibilisant l'opinion à ce qu'est la corruption et à la manière de la tenir en échec.
- Soutenir le Programme national de lutte contre l'excision (PNLE), les associations de femmes et le Réseau des parlementaires maliens pour la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants, qui œuvrent à informer l'opinion sur les différentes formes de violence (le viol, le mariage forcé, les violences conjugales et les pratiques culturelles préjudiciables) et militent pour la criminalisation de l'excision.
- Accompagner le travail de réforme de la Commission nationale pour les droits de l'homme afin d'en faire un organisme crédible et indépendant qui enquête et rassemble des informations sur les violations des droits de l'homme commises dans l'ensemble du pays par les acteurs étatiques et non étatiques, et protège les droits de tous.
- Soutenir le travail des organisations de défense des droits de l'homme, les agences de l'ONU et autres organismes chargés d'enquêter et de rassembler des informations sur toutes les formes de violation des droits humains, y compris les atteintes aux droits des femmes.
- Travailler avec les associations de femmes maliennes à l'échelle régionale et internationale afin d'envisager le meilleur moyen d'informer les femmes et le grand public sur les violences sexuelles. Ce travail doit se faire dans le plus grand respect des femmes et de leur culture afin de ne pas stigmatiser ni re-victimiser celles qui ont subi des violences.
- Soutenir l'adoption de mécanismes traditionnels existants et de nouvelles approches innovantes afin de rendre leur médiation et leur résolution des conflits locaux plus inclusives et plus efficaces.
- Encourager l'échange et la collaboration entre l'administration, les autorités coutumières et les mécanismes innovants de résolution des conflits. Avec le temps, cela pourrait devenir un espace permanent de dialogue destiné à échanger et éventuellement clarifier la manière dont le droit coutumier et le droit moderne pourraient se compléter.

## 3.2 Restaurer la sécurité nationale et publique

Les présents travaux de recherche mettent en avant les grands défis à relever pour restaurer la sécurité nationale et publique. L'impunité pourrait représenter une sérieuse menace pour les initiatives de paix. Offrir aux anciens combattants d'autres voies possibles que la participation au crime organisé et aux groupes armés constituera la clé de leur réintégration dans la société.

### 3.2.1 Restaurer la sécurité nationale et publique

L'un des principaux défis qui attendent les autorités maliennes et la communauté internationale consiste à trouver un juste milieu entre d'une part les besoins urgents en matière de sécurité face à la menace des groupes armés et du terrorisme et, d'autre part, des mesures garantissant la sécurité publique pour tous. La compréhension des différentes motivations des combattants sera la clé d'un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) réussi. Offrir aux

combattants anciens et futurs d'autres voies vers lesquelles se tourner que le crime organisé reste un défi majeur. Il est probable que l'impunité porte atteinte aux efforts de paix et de sécurité.

L'opération Serval a été lancée contre les groupes djihadistes en janvier 2013 et transférera ses responsabilités aux autorités maliennes et à la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). Si on lui attribue le mérite d'avoir refoulé les djihadistes qui occupaient le Nord, elle est cependant accusée d'exacerber les tensions inter- et intra-ethniques, et d'autoriser un « statut particulier qui ne porte pas son nom » pour Kidal<sup>54</sup>. Comme le montre l'analyse de ces rapports, la présence de groupes terroristes internationaux et l'insurrection djihadiste dans le Nord ne sont qu'un fil dans l'écheveau complexe des conflits qui frappent le Nord et le Mali en général. D'autres groupes armés, principalement touaregs, mais aussi arabes et songhaï, sont toujours dans le nord du pays.

L'incapacité de l'État malien et de ses forces de sécurité à maintenir le contrôle sur son territoire et à protéger tous ses citoyens était présente bien avant les événements de 2012<sup>55</sup>. L'armée a été affaiblie par des décennies de corruption et de népotisme, ainsi que par sa complicité avec des trafiquants de drogue et d'autres bandes organisées<sup>56</sup>. Les soldats, tout comme les membres de groupes armés, ont été accusés d'avoir commis de graves violations des droits de l'homme au cours des opérations militaires dans le Nord<sup>57</sup>, aggravant ainsi les relations entre l'État et la population locale<sup>58</sup>. Si les combattants des groupes armés sont (ré)intégrés dans l'armée conformément aux Accords de Ouagadougou, cela représentera un autre grand défi pour la RSS. La DDR constitue une mission ardue et importante : la réussite de l'intégration reposera sur la compréhension des différentes motivations qui ont poussé les combattants à se battre. Pour que l'État malien retrouve son autorité et empêche les conflits futurs, les forces de sécurité devront être radicalement réformées afin d'améliorer leur aptitude à protéger tous les Maliens et à assurer la sécurité publique. Le crime organisé doit également être endigué. Le programme de la mission de formation de l'UE comprend un module central sur les droits de l'homme. Il permet aussi de sélectionner les candidats selon une variété de critères, dont l'âge (pour repérer les mineurs) et les allégations de violations des droits de l'homme<sup>59</sup>.

Le crime organisé demeure un obstacle majeur à la paix et au développement au Mali. Une des personnes interrogées, originaire du Nord, a exprimé sa crainte que ses enfants sombrent dans le crime organisé, puis de là, dans des groupes armés<sup>60</sup>. Outre le renforcement des réponses judiciaires au crime organisé (voir plus haut), la compréhension des motivations des individus, notamment des jeunes hommes, à se tourner vers le crime organisé et la capacité à leur offrir d'autres solutions réalistes possibles seront cruciales pour la sécurité nationale et publique. Les expériences menées ailleurs, comme en Amérique latine, pour renforcer la résilience des communautés au crime organisé et à la violence associée pourraient permettre d'inspirer des approches innovantes au Mali.

Toutefois, le plan visant à désarmer, démobiliser, réintégrer, réinsérer ou rapatrier les combattants des groupes armés manque encore de clarté<sup>61</sup>. La désertion de certaines troupes, intégrées dans le cadre d'accords de paix antérieurs, a joué un rôle important dans la chute de Tessalit<sup>62</sup> et l'occupation du Nord plus généralement. Selon Bourgeot, la rébellion dans le nord du Mali se

54 Discussion de groupe, atelier, Bamako, novembre 2013 ; I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

55 La mission de formation de l'UE, par exemple, était programmée avant la crise de 2012. Entretien avec des représentants de l'UE, Bamako, novembre 2013.

56 W. Lacher (2012). « Organised crime and conflict in the Sahel-Sahara region », *Carnegie Endowment for International Peace* ; entretiens avec des représentants de l'UE, des haut gradés de l'armée malienne, Bamako, novembre 2013.

57 Human Rights Watch (2013). Op. cit.

58 Entretien, Bamako, novembre 2013.

59 Entretiens avec la mission de formation de l'UE, Bamako, novembre 2013.

60 Participant à l'atelier, Ségou, 16 novembre 2013.

61 Jusqu'au mois de novembre 2013 ; entretien avec un représentant de l'ONU, Bamako, novembre 2013.

62 M. Ag Erless & D. Koné (2012). *Le Patriote et le djihadiste*. La Sahélienne, L'Harmattan : Paris, p. 14.

caractérise par le schéma suivant : « rébellion-désertion-accord de paix-intégration-rébellion-désertion<sup>63</sup> ».

La Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères adopte une approche fondée sur la communauté afin de contrôler les armes légères et de petit calibre. Cela pourrait grandement contribuer à l'amélioration de la sécurité publique<sup>64</sup>.

### 3.2.1.1 Recommandations

Les organisations internationales et les bailleurs sont très impliqués dans le secteur de la sécurité depuis l'Opération Serval et peuvent contribuer davantage à la restauration à long terme de la sûreté publique. Ils doivent :

- Se concentrer sur la réinsertion et la réintégration des combattants en prenant en compte leurs diverses motivations pour rejoindre les groupes armés (telles que la motivation économique, la protection, l'idéologie). L'argent seul a peu de chance de réussir ; des recherches supplémentaires sont nécessaires pour permettre d'apporter des réponses adaptées au contexte, et par conséquent plus susceptibles de fonctionner.
- S'inspirer des expériences menées ailleurs, comme en Amérique latine, et destinées à renforcer la résilience des communautés au crime organisé et à la violence associée pour élaborer des approches pour le Mali.
- Soutenir l'émergence d'une force de police qui travaille avec les membres de la communauté et qui comprend et reflète leurs besoins sécuritaires, y compris à travers un engagement accru de la société civile dans la compréhension et la formulation de ces besoins.
- Veiller à ce que toutes les formations qu'ils dispensent, destinées à accroître l'efficacité opérationnelle des services de sécurité, soient toujours accompagnées d'une formation conforme aux normes relatives au respect des droits de l'homme et au code militaire, ainsi qu'à des mécanismes disciplinaires renforcés.
- Inclure le renforcement du contrôle parlementaire sur le système de sécurité dans tous les projets de RSS qu'ils soutiennent.
- Mettre en œuvre la politique de diligence raisonnable en matière des droits de l'homme de la mission de l'ONU, et ce, sans exception, lorsqu'elle participe aux programmes de RSS.
- Soutenir la réforme des pratiques de recrutement dans le travail au sein de la RSS afin de briser la culture du népotisme et d'encourager la diversité au sein de l'armée.
- Soutenir les initiatives destinées à accroître la confiance de la population dans l'armée, notamment en jugeant promptement et équitablement les soldats accusés d'avoir commis des violations des droits de l'homme. Apporter leur soutien aux forums d'échange sur les questions de sécurité publique entre les populations locales et les troupes locales afin d'améliorer la sécurité publique et la confiance entre le peuple et les services de sécurité.
- Réfléchir aux enseignements tirés de la (ré)intégration des anciens rebelles dans l'armée menée dans différents contextes à travers le monde, afin de voir comment briser le cercle vicieux d'intégration-désertion-accord de paix.
- Soutenir l'approche fondée sur la communauté adoptée par la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères en vue de contrôler les armes légères et de petit calibre.

63 A. Bourgeot (2013). « Rébellions et djihadisme dans le septentrion malien », in D. Konaté (éd.) (2013). *Le Mali entre doutes et espoirs : Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*. Éditions Tombouctou : Mali, p.29.

64 Entretien avec la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères, Bamako, novembre 2013.

### 3.3 Favoriser la justice transitionnelle et la réconciliation

La justice transitionnelle pourrait contribuer à la réconciliation au Mali. Pour cela, comme le suggère la présente étude, les efforts de justice transitionnelle devront non seulement être légitimes et crédibles, mais également s'attaquer aux causes structurelles profondes des conflits au Mali ainsi qu'aux atrocités qui ont été commises durant la crise.

#### 3.3.1 Construire un processus légitime et crédible de justice transitionnelle à même de contribuer à la réconciliation

Le concept de « justice transitionnelle » est apparu au Mali depuis la crise. Il n'existe pas de définition unique de la justice transitionnelle, bien que les experts et les chercheurs adhèrent généralement à celle proposée par le Secrétaire général des Nations Unies et qui met en avant trois éléments clés : des processus judiciaires (tels que des poursuites judiciaires) ; des processus non judiciaires (tels que des commissions de vérité et des programmes de réparation) ; la réforme des institutions publiques en vue d'aider une société à faire face aux séquelles de violations massives des droits de l'homme commises dans le passé<sup>65</sup>. S'il n'existe pas de plan détaillé pour la « justice transitionnelle », l'expérience accumulée depuis les années 1990 a toutefois permis d'en tirer des leçons et de bonnes pratiques. Il ressort principalement de ces recommandations que les différents mécanismes tendent à gagner en efficacité lorsqu'ils sont utilisés ensemble plutôt que séparément.

Il est difficile à présent d'avoir une idée claire de ce à quoi la justice transitionnelle malienne ressemblera au final. Toutefois, il est question que l'Instance équité et réconciliation du Maroc influence la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) du Mali<sup>66</sup>. L'annonce de la création de la CVJR a été faite en décembre 2013 afin de remplacer la Commission réconciliation et dialogue. De l'avis général, celle-ci était considérée comme fragile et encline à encourager l'impunité plutôt que d'affronter le passé. Selon des personnes interrogées dans le cadre de la présente étude, sa crédibilité et sa légitimité étaient d'autant plus mises à mal par l'absence de critères de sélection pour les commissaires et un système de nomination opaque. « Nous n'avons pas confiance », a déclaré une personne interrogée<sup>67</sup>.

La CVJR pourrait grandement contribuer à la réconciliation nationale du moment qu'elle reflète les vraies attentes des victimes et répond à leurs demandes<sup>68</sup>. Au vu des nombreux conflits subis par les Maliens, la tâche ne s'avérera pas aisée. L'équilibre ne sera probablement pas facile à trouver entre adresser les violations commises dans le Nord par toutes les parties et les causes structurelles de ce conflit à l'échelle nationale. Les violations des droits de l'homme, notamment les cas de violences sexuelles, sont par moment présentées comme exclusivement associées à l'occupation du Nord<sup>69</sup>. Si les poursuites judiciaires et les enquêtes de vérité résultent par nature d'une sélection des cas, il ne faut toutefois pas que la détermination des violations, des victimes et des responsables se fasse dans la partialité, ce qui risque fortement d'alimenter le conflit.

Dans d'autres pays, une vaste consultation publique ne se limitant pas à la société civile ou aux comités techniques a joué un rôle prépondérant dans la mise en place de commissions de vérité crédibles. Le débat public sur la proposition de mission et de rôle de la CVJR permettra de lui conférer toute la légitimité et la crédibilité dont elle a besoin pour s'atteler à sa difficile tâche<sup>70</sup>. La consultation devra également comprendre des critères pour l'adhésion à la CVJR : l'une des principales critiques de l'ancienne CRD portait sur le manque de transparence et de représentativité de la procédure de nomination des commissaires<sup>71</sup>.

65 Secrétaire général de l'ONU (2010). *Guidance Note of the Secretary General – United Nations Approach to Transitional Justice*. United Nations : New York.

66 Entretiens avec un responsable du gouvernement, des experts de la société civile, Bamako, novembre 2013.

67 Entretiens avec des membres d'organisations de la société civile, Bamako, novembre 2013.

68 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit.

69 Entretiens avec la Commission nationale des droits de l'homme, des militants de la société civile, Bamako, novembre 2013. Cf. aussi N. Sow et al. (2014). Op. cit.

70 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit.

71 Entretiens avec des membres de la société civile, Bamako, novembre 2013.



Établir la vérité ne sera pas chose aisée, et les défis sont nombreux : notamment en raison des connexions entre djihadistes et certains leaders religieux, et de la corruption en général. Afin de favoriser la réconciliation nationale, la CVJR devra déboucher sur des actions visant à prévenir les conflits futurs. Un des points clés consistera à adopter un cadre social, institutionnel et juridique qui reconnaît tous les citoyens sans exception et protège leurs droits<sup>72</sup>.

Par ailleurs, les conditions des accords passés avec les chefs des groupes armés auront également un impact sur les processus de la justice transitionnelle et la lutte contre l'impunité. La suspension des mandats d'arrêt internationaux pour les leaders du Haut Conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA), Hamada Ag Bibi et Alghabass Ag Intalla, les autorisant ainsi à se présenter aux élections législatives, a été interprétée par certains comme le signe que l'impunité sera de mise pour les chefs et que la responsabilité de tous les crimes commis devra être portée par les simples soldats<sup>73</sup>. Outre le sort individuel des leaders, la manière dont les combattants des groupes armés seront démobilisés et intégrés aux forces armées aura probablement des conséquences à long terme.

La justice transitionnelle au Mali ne doit pas reposer uniquement sur une approche judiciaire<sup>74</sup>. Elle doit également prendre en compte des aspects relatifs à la recherche de vérité et à la réparation, à la large consultation de la population et aux leçons tirées et bonnes pratiques observées à l'international. Toute approche fondée exclusivement sur la communauté ou l'appartenance ethnique est à éviter. Les recherches ont révélé l'existence d'exemples de réunions de « réconciliation » intercommunautaire, comme celles organisées dans la commune de Mondoro par les associations Ginna Dogon et Tabital Pulako entre les Peuls et les Dogons. Ce type de rencontres pourrait compléter des mesures plus larges de justice transitionnelle à condition que les accords conclus soient non seulement conformes à la loi et aux grands objectifs de justice transitionnelle, mais aussi appliqués<sup>75</sup>. Le travail sur la mémoire est un important élément des initiatives de justice transitionnelle menées dans de nombreux pays. La différence des récits historiques occupe une place importante dans les discours sur les conflits au Mali, de même que le sentiment de revivre le passé. L'expérience tirée d'autres contextes, notamment en Amérique latine, pourrait permettre de guider une approche malienne du travail sur la mémoire afin qu'un tel processus évite de renforcer les clivages sociaux, ethniques et régionaux et puisse offrir un regard critique sur le passé.

Mobiliser des historiens et des chercheurs sur l'étude des guerres de religion au Mali et le processus de construction de « l'État-nation malien » pourrait être un exemple d'activité spécifique. Une autre activité pourrait consister à transcrire la mémoire des différents types de conflits depuis 1960, en y incluant les perspectives de tous les acteurs, et à en publier les résultats en français et en malien pour les diffuser très largement.

S'atteler au développement dans le Nord fait également partie de l'approche de la justice transitionnelle, de même que favoriser le retour des réfugiés et des personnes déplacées internes (PDI). Ces deux actions pourraient aussi bien contribuer à la réconciliation nationale que lui porter atteinte, selon la manière dont elles sont élaborées et mises en œuvre. Comme le montre la situation dans l'est de la République démocratique du Congo, l'attribution d'une aide supplémentaire à des régions spécifiques, même si elle est nécessaire en soi, n'a pas pour autant mis fin au conflit. Par ailleurs, dans le nord de l'Ouganda, la mauvaise gestion des fonds alloués a endommagé le processus de réconciliation. Une aide au développement qui ne prend pas en compte les causes de la violence aussi bien structurelle que physique est susceptible de renforcer les clivages sociaux. Sur les 1,5 milliard de francs CFA réservés à la reconstruction du nord<sup>76</sup> du pays, seuls 60 millions

72 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit.

73 Entretiens avec des membres de la société civile, Bamako, novembre 2013.

74 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit.

75 Ibid.

76 3 120 759 US\$ au 11 février 2014.

sont destinés aux femmes<sup>77</sup>. Nombre des centres de femmes créés par le gouvernement dans ces régions pour répondre à leurs besoins ont été détruits<sup>78</sup>.

### 3.3.1.1 Recommandations

Les acteurs internationaux et les bailleurs ont joué un rôle important dans le soutien à la justice transitionnelle dans des contextes de conflits. Au Mali, ils peuvent aider les Maliens à définir quel type de justice transitionnelle est adaptée, par exemple en gérant le difficile équilibre entre le traitement des atrocités commises dans le Nord et celui des questions structurelles à plus long terme qui ont contribué à la crise, mais qui ne sont pas cantonnées au Nord, et en s'assurant que les crimes commis par toutes les parties soient adressés. Ils doivent :

- Encourager le plus tôt possible la consultation publique et le débat sur les aspirations à la justice transitionnelle au Mali, sur le rôle, la mission et la composition de la CVJR et sur les possibilités de réparation pour les victimes.
- Aider à mettre à profit les bonnes pratiques et les enseignements tirés à l'international pour élaborer une approche malienne de justice transitionnelle qui soit ancrée dans le contexte, crédible et légitime aux yeux de la population, et qui ne renforce pas davantage l'exclusion et les conflits sociaux. Cela pourrait inclure une analyse critique de l'Instance équité et réconciliation au Maroc et d'autres commissions de vérité. Autre démarche possible, s'interroger sur la manière dont les processus traditionnels et/ou intercommunautaires, ou une initiative de travail sur la mémoire pourraient s'inscrire dans une approche plus large de justice transitionnelle.
- Gérer le difficile équilibre entre le traitement des atrocités commises dans le Nord et celui des questions structurelles à plus long terme qui ont contribué à la crise, mais qui ne sont pas cantonnées au Nord.
- S'assurer que les groupes marginalisés, notamment les femmes et les jeunes, prennent part aux processus de consultation et que la différence et la spécificité de leurs besoins et de leurs contraintes soient bien comprises et respectées. Prendre en compte leurs expériences des conflits et des crises au Mali et veiller à trouver des méthodes appropriées sur le plan culturel pour garantir leur totale participation à des initiatives de justice transitionnelle.
- Veiller à ce que l'aide au développement dédiée au Nord n'exacerbe pas les tensions existantes ou latentes non seulement dans le Nord, mais aussi dans l'ensemble du pays.
- Organiser une table ronde pour déterminer les besoins particuliers des femmes qui sont restées dans le Nord, ou qui sont réfugiées ou déplacées intérieurement.

## 3.4 Encourager la citoyenneté par l'éducation

Ces travaux de recherche révèlent que l'éducation dans son ensemble, aussi bien par le biais des structures scolaires que par l'encadrement socio-éducatif, joue un rôle clé dans le développement d'une culture de la participation et d'une société capable de gérer ses différences sans le recours à la violence.

### 3.4.1 Encourager la citoyenneté par l'éducation

Selon les Taux bruts de scolarisation (TBS), le secteur de l'éducation a enregistré des progrès significatifs au cours des dix dernières années. Cependant, des problèmes persistent tels que l'accessibilité de l'école pour tous, la qualité de l'enseignement, et une inadéquation entre le nombre croissant d'étudiants et le manque de financement. De l'aveu même des autorités compétentes, « le système éducatif n'arrive pas à faire face aux besoins engendrés par l'accroissement de la population, notamment en termes de ressources financières et humaines<sup>79</sup> ». D'autres soutiennent

77 124 826 US\$ au 11 février 2014.

78 Entretien, Bamako, 20 novembre 2013. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

79 B. Hasseye et al. (2014). Op. cit. ; N. Sow et al. (2014). Op. cit.

que le système éducatif est catastrophique et qu'une réforme est urgente. Des étudiantes parlent de « notes sexuellement transmissibles » et font remarquer que « l'apprentissage de l'achat de conscience commence depuis l'école. Certains passent l'année universitaire sans mettre les pieds à l'école ; à la fin de l'année, l'argent de leurs parents leur permet d'acheter le diplôme<sup>80</sup> ».

La pauvreté des populations ainsi que le manque d'écoles de proximité contribuent à un faible taux de scolarisation : un enfant sur cinq n'a pas accès à l'enseignement fondamental<sup>81</sup>. Les faibles salaires proposés et le manque de personnel impactent la qualité de l'enseignement<sup>82</sup>. Dans le Nord, la crise n'a fait qu'aggraver la situation : on estime (à la date de cette recherche) à 800 000 le nombre d'enfants directement touchés par la crise qui ne seraient plus scolarisés ; 2 486 écoles doivent être réhabilitées et environ 15 000 enseignants et directeurs d'écoles doivent être formés de toute urgence<sup>83</sup>. Seuls 29 % des jeunes Maliens entre 15 et 24 ans savent lire et écrire (35,9 % des garçons et 22,1 % de filles)<sup>84</sup>. Ces chiffres masquent une grande diversité : les régions de Mopti, Sikasso et Kidal sont celles où le taux de scolarisation est le plus faible<sup>85</sup>.

Malgré les améliorations constatées ces dernières années, les filles restent beaucoup moins scolarisées que les garçons, notamment dans l'enseignement secondaire et technique professionnel où l'écart ne fait que se creuser. À l'université de Bamako, les filles ne représentent que 28 % de la population étudiante<sup>86</sup>. Toutefois, le ministère de l'Éducation essaie de corriger les inégalités de sexe dans le système éducatif et a établi le programme SCOFI chargé exclusivement de la scolarisation des filles<sup>87</sup>.

Le poids des normes et des valeurs culturelles, particulièrement en milieu rural, influence l'éducation des filles. Les tâches domestiques laissent aux filles peu de temps pour aller à l'école, alors que les mariages forcés et les grossesses précoces interrompent l'éducation. En outre, certaines familles, notamment les plus pauvres vivant en milieu rural, privilégient l'éducation de leurs fils au détriment de celle de leurs filles<sup>88</sup>. Le lien entre l'éducation et la situation sociale, économique et politique des jeunes filles et des femmes apparaît clairement.

L'éducation ne concerne pas uniquement les écoles et autres institutions informelles. Cependant, l'encadrement socio-éducatif n'est pas suffisamment pris en compte par les politiques sur la jeunesse. Ces expériences formatives comprennent une variété d'activités organisées au sein des établissements scolaires ou dans d'autres installations spécifiques telles que des maisons et foyers de jeunes, des centres d'accueil et des infrastructures sportives. Le pays ne compte toutefois que 34 structures de ce type et a des difficultés à assurer leur entretien. Lors d'un entretien à Diabaly, un jeune a déclaré : « On a une maison des jeunes qui est complètement délabrée et un terrain de foot en mauvais état<sup>89</sup>. »

### 3.4.1.1 Recommandations

Afin de soutenir l'éducation comme mesure de consolidation de la paix, les bailleurs et autres acteurs internationaux doivent :

- Soutenir une réforme de l'éducation dont les programmes et manuels reflètent les besoins de paix et qui rend obligatoires dans les écoles l'enseignement et la transmission des valeurs civiques fondées sur les « nouveaux » éléments démocratiques que sont la méritocratie,

80 Entretiens avec des groupes d'étudiants, Bamako, Ségou, 20 novembre 2013. Cités dans I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

81 Document de politique nationale cadre de la jeunesse – cf. N. Sow et al. (2014). Op. cit.

82 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

83 République du Mali (2013). *Plan pour la relance durable du Mali 2013-2014*. Bamako. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

84 Document-cadre de développement de la jeunesse – cf. N. Sow et al. (2014). Op. cit.

85 Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté – cf. N. Sow et al. (2014). Op. cit.

86 Ibid.

87 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

88 Ibid.

89 Réunion en focus group avec la section jeunesse de la Coordination villageoise, Diabaly, novembre 2013. Citée dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

l'honnêteté, la participation et le service public. Le modèle du consensus est ainsi remplacé par une culture du dialogue et de la paix.

- Accompagner la formation des enseignants et renforcer les capacités du système éducatif en matière de suivi et d'évaluation de la qualité de l'enseignement dispensé (ressources pédagogiques et humaines).
- Faire en sorte que les programmes scolaires reflètent les besoins de l'économie.
- Soutenir la discrimination positive afin de favoriser l'égalité des chances dans l'éducation et une scolarisation plus forte en milieu rural.
- Soutenir le rôle des leaders religieux et leurs efforts pour s'attaquer à la radicalisation au moyen d'écoles et d'institutions religieuses.
- Soutenir les programmes d'échange, notamment par le biais de festivals et autres événements culturels, afin de nouer des liens d'empathie et de compréhension entre des jeunes de différentes régions.

### 3.5 Réformer l'économie en vue d'une croissance économique partagée et sensible aux conflits

La croissance économique fait cruellement défaut pour s'attaquer à la pauvreté endémique constatée dans l'ensemble du pays. Toutefois, certains types de croissance économique et l'aide au développement favorisant des régions spécifiques comportent respectivement le risque de creuser les clivages existants et d'exacerber les conflits. Par contre, une croissance partagée et sensible aux conflits pourrait bel et bien être la réponse à la pauvreté et à certains conflits structurels du pays, contribuant ainsi à rendre le Mali du XXI<sup>e</sup> siècle plus stable et plus inclusif.

#### 3.5.1 Améliorer la gouvernance économique

En matière d'emploi, le Mali occupe la dernière place de la CÉDEAO avec un taux de 47 % (2006-2008)<sup>90</sup>. Le secteur informel, où les conditions sont précaires et les salaires dérisoires, pourvoit près de 85 % des emplois dans le pays<sup>91</sup>. En outre, l'économie du Mali est affectée par le fossé entre les dirigeants et les dirigés, ainsi que l'influence corrosive de la corruption, du népotisme et du régionalisme. L'élite des affaires, la classe politique, la société civile et les chefs traditionnels sont étroitement liés, accaparant les ressources qu'ils redistribuent ensuite par le biais d'un système clientéliste<sup>92</sup>.

Les réformes de « modernisation » qui consistent à privatiser, mettre en place un secteur agro-industriel et attirer les investissements directs étrangers, et ce souvent sans beaucoup de contraintes ni contreparties, représentent une concurrence directe pour l'activité économique plus traditionnelle de subsistance, et contribuent ainsi à attiser les conflits sociaux. La misère extrême, le changement climatique, la dépendance vis-à-vis de l'aide et le vaste secteur informel, sans parler de l'impact de certaines politiques économiques telles que les subsides versés par l'Union européenne et les États-Unis, mettent en avant la nécessité d'une réforme et d'un développement économiques. Le « paradoxe de Sikasso » souligne les ratés d'un tel modèle : le taux de pauvreté est élevé dans une région fertile dominée par la production de cultures commerciales<sup>93</sup>. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il existe un modèle que le Mali se doit d'adopter. Le modèle politique du consensus a privé les Maliens de la possibilité de débattre et de décider des valeurs qu'ils souhaitaient voir placer au cœur de la vie et du développement économiques. Les acteurs extérieurs ont un rôle à jouer dans la facilitation de ce débat. Cela pourrait consister notamment à mettre à profit les expériences d'autres pays, et à souligner l'impact négatif et positif que des réformes économiques peuvent avoir sur les conflits sociaux, politiques et institutionnels.

90 Groupe de la Banque africaine de développement (2011). *Mali : Profil du genre pays*. Tunis. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

91 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

92 I. Bergamaschi (2007). *Mali: Patterns and limits of donor-driven ownership*. GEG Working Paper No. 31. Oxford. Cité dans Z. Yousuf et al. (2014). Op. cit.

93 Banque mondiale (2013). *Poverty, Malnutrition and vulnerability in Mali*, Policy Research Working Paper 6561. Washington, D.C. Cité dans Z. Yousuf et al. (2014). Op. cit.

Aider le gouvernement malien à créer les conditions propices à la croissance économique et à la création d'emplois est une priorité de développement majeure. Un dialogue plus grand entre les associations professionnelles, les chambres de commerce et autorités à l'échelle locale, les acteurs du développement et les entreprises étrangères pourrait permettre à l'investissement fait par ces dernières de soutenir les mesures d'aide au développement destinées à répondre aux besoins à court et moyen terme de la population locale. Parallèlement, cela pourrait permettre aux autorités locales de gagner en légitimité et d'élaborer des plans et des stratégies à long terme en faveur de la croissance économique de leurs régions<sup>94</sup>.

Nos entretiens avec les cabinets des maires, les gouverneurs régionaux, les chambres de commerce locales, la population locale et les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) indiquent que malgré la réussite technique de nombreuses interventions internationales de développement, ces dernières ont rarement été accompagnées d'efforts pour promouvoir une plus grande transparence et améliorer la coopération entre les structures gouvernementales et les représentants locaux<sup>95</sup>. À cela s'ajoute l'ampleur de la corruption et du racket<sup>96</sup>. Par conséquent, il faut qu'à l'avenir les projets de développement soient automatiquement dotés de mécanismes de contrôle local incluant le gouvernement local, les chefs traditionnels, les entreprises et professionnels locaux et les membres des communautés concernées, de même que de mécanismes de contrôle parlementaire à l'échelle nationale.

Dans certaines communautés, les transferts de fonds par les migrants, évalués à 217 millions US\$ en 2005-2006<sup>97</sup>, constituent une source majeure de revenus. Dans le Kaniaga notamment, les organisations religieuses ont financé de nombreux projets d'infrastructure et de prestation de services (écoles religieuses, cliniques) à partir de ces fonds envoyés par les migrants. Toutefois, les groupes sans visée religieuse spécifique comme les communautés locales ne mettent pas toujours en commun de la sorte ces transferts de fonds pour le bien de la collectivité<sup>98</sup>.

### 3.5.1.1 Recommandations

Les bailleurs et autres acteurs internationaux peuvent faire beaucoup pour soutenir l'amélioration de la gouvernance économique.

- Soutenir la facilitation d'un large débat, ouvert à tous, sur le type d'économie souhaitée pour le Mali qui sous-tendra les principes et les valeurs du pays.
- Fonder les interventions de développement sur une évaluation claire des obstacles structurels sous-jacents au développement économique, en prêtant particulièrement attention aux groupes vulnérables et marginalisés.
- Travailler avec le gouvernement malien à s'assurer que les investisseurs étrangers, qui décident d'investir au Mali, connaissent bien le contexte local, régional et national, et disposent de mécanismes pour nouer le dialogue avec les parties prenantes locales. Il est important qu'ils aient élaboré des stratégies d'atténuation, notamment en ce qui concerne les conflits potentiels relatifs à la terre et à l'emploi (ou le chômage).
- Inclure systématiquement dans les projets de développement des mécanismes de contrôle local auxquels participent le gouvernement local, les chefs traditionnels, les entreprises et professionnels locaux et des citoyens. Trouver des méthodes innovantes pour prendre en compte l'opinion des groupes marginalisés, tels que les femmes et les jeunes.
- S'assurer que le point de vue des femmes est représenté dans chaque phase de programmation du développement, de la conception à l'évaluation en passant par sa mise en œuvre. Chaque programme doit délibérément veiller à profiter aux femmes.

94 Z. Yousuf et al. (2014). Op. cit.

95 Ibid.

96 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit. ; B. Haseye et al. (2014). Op. cit.

97 F. Gubert, T. Lassourd & S. Mesplé-Somps (2009). « Do remittances affect poverty and inequality? Evidence from Mali », *Développement, Institutions et Mondialisation*. Cité dans Z. Yousuf et al. (2014). Op. cit.

98 Contributions au séminaire avec des experts, Bamako, 8 et 9 novembre 2013.

- Soutenir l'instauration d'espaces de dialogue multipartites dans les régions qui font l'objet d'investissements étrangers importants réunissant les investisseurs étrangers, les associations professionnelles, les chambres de commerce et les autorités à l'échelle locale, ainsi que des représentants du gouvernement. Ces forums ont pour objectif de déterminer les opportunités pour les entreprises locales non seulement de travailler en partenariat avec les investisseurs étrangers à la prestation de biens et de services, mais aussi de bénéficier des connaissances de ces derniers.
- Développer la capacité du gouvernement local à nouer le dialogue avec la population locale et à évaluer ses besoins ; à élaborer une stratégie visant à satisfaire ces derniers à court, moyen et long terme ; à concevoir et à gérer ses propres plans de développement sur le court, moyen et long terme ; et à obtenir des financements pour ces plans auprès de sources locales et du gouvernement central.
- Commissionner des recherches explorant la façon dont les transferts de fonds par les migrants peuvent être utilisés de manière plus stratégique et efficace, peut-être en encourageant les communautés à les mettre en commun, par exemple sous la forme d'un cofinancement de projets de développement. Cela favoriserait non seulement l'appropriation des projets par la population locale et leur pérennité, en encourageant une meilleure gestion des ressources locales.

### 3.5.2 Promouvoir le développement partagé

Les travaux de recherche menés pour cette étude ont mis en évidence d'importants écarts de richesse entre les régions. Bamako génère 24 % du produit intérieur brut (PIB)<sup>99</sup>. Dans la région de Bamako, seuls 9 % de la population vivaient sous le seuil de pauvreté, par rapport aux 47 % à Ségou, 83 % à Sikasso, 31 % à Tombouctou et 26 % à Gao<sup>100</sup>. La pauvreté a contribué à la radicalisation du Nord et à sa participation au crime organisé. Néanmoins, comme l'ont fait remarquer des Maliens du Sud à plusieurs occasions, la pauvreté endémique frappe aussi leur région. Allouer au Nord une aide au développement spécifique, bien que nécessaire, risque d'exacerber les tensions entre le Nord et le Sud, si une telle aide ne prend pas également en compte les besoins des régions du Sud.

Aussi bien dans le secteur public que privé, les femmes sont sous-représentées et occupent généralement des postes subalternes. Le secteur informel fournit des emplois précaires contre des rémunérations dérisoires à quelque 84,7 % des femmes<sup>101</sup>. Quitter ce secteur informel représente un très grand défi pour beaucoup d'entre elles, comme le montre l'exemple de la coopérative féminine COFPROSO-Trans. L'aide financière apportée par le gouvernement malien et des partenaires internationaux reste insuffisante et ne lui permet pas de réaliser les investissements fonciers et matériels nécessaires pour lui donner une assise financière à long terme<sup>102</sup>.

Dans le secteur agricole, les femmes assurent près de 70 % de la production alimentaire, mais n'ont pas pour autant accès à la terre, aux équipements, au crédit et à la microfinance. Les autorités villageoises qui s'appuient sur le droit coutumier sont responsables de la gestion du foncier. Bien que le code domanial et foncier fixe les conditions pour un accès égal des hommes et des femmes à la propriété foncière, seuls 20 % des femmes avaient accès à la terre en 2009. La politique de l'Office du Niger est d'attribuer les terres en priorité aux chefs de famille, autrement dit les hommes, alors que, selon des femmes de la région, « il y a aussi beaucoup de femmes chefs de famille, mais l'Office ne leur donne pas de terres<sup>103</sup> ». L'accès des femmes à la terre varie considérablement d'une région à l'autre. Dans la région de Kayes, 30 % des femmes ont accès à la terre contre 21 % à Koulikoro et Sikasso, et seulement 5 % à Gao et Ségou<sup>104</sup>.

99 S. Findley. « Country profiles – Mali : Seeking opportunity abroad », Migration Information Source, 1<sup>er</sup> septembre 2004. Disponible sur <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=247>. Cité dans Z. Yousuf et al. (2014). Op. cit.

100 Banque mondiale (2013). Op. cit.

101 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

102 Ibid.

103 Réunion en focus group avec un groupement féminin, Daoula, commune rurale de Diabaly, novembre 2013. Citée dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

104 République du Mali (2004). *Recensement général de l'agriculture*. Bamako. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

La crise de 2012 a eu un effet dévastateur sur l'économie, notamment sur la production réalisée par les femmes<sup>105</sup>. Les groupes djihadistes alliés à la présence des soldats et au départ des ONG internationales ont détruit l'ensemble de l'activité économique, comme à Kidal, en plus de laisser les productrices dans l'incapacité de rembourser leurs dettes. Comme l'explique une discussion en focus group avec un groupement féminin : « Quand les djihadistes sont rentrés dans Diabaly en janvier 2013, nous étions en période de cultures. Beaucoup de gens avaient pris des crédits pour acheter des semences. On ne pouvait plus aller travailler dans les pépinières et on a tout perdu. Les femmes ont aujourd'hui beaucoup de problèmes pour rembourser les crédits. Nous avons complètement arrêté le maraîchage ainsi que la culture du riz<sup>106</sup>. » Le système bancaire, déjà réticent avant la crise à octroyer des crédits aux femmes, a arrêté de financer les activités de ces dernières depuis 2012. Aucune femme n'a pu bénéficier de l'appui du fonds de garantie de la Bank of Africa, particulièrement avantageux pour les activités économiques féminines<sup>107</sup>.

Le rôle des femmes dans l'activité économique n'est pas bien compris. La majorité d'entre elles travaillent dans l'agriculture, le commerce, la restauration et l'aide familiale. Elles constituent également 44 % de la main-d'œuvre dans l'exploitation artisanale de l'or. Toutefois, le rôle des femmes dans ce secteur est encore mal compris<sup>108</sup>.

Le plan de développement du gouvernement ne consacre que 0,8 % de son budget total à la promotion des femmes dans l'ensemble des secteurs. Cette promotion doit être financée à hauteur de 25 % par le gouvernement, 4 % par les bénéficiaires elles-mêmes et 71 % par les bailleurs de fonds. Ainsi, la seule aide prévue spécifiquement pour les femmes ne porte que sur des projets à petite échelle qui sont générateurs de revenus et qui ne risquent pas d'entraîner l'autonomisation économique des femmes<sup>109</sup>.

### 3.5.2.1 Recommandations

Les organisations internationales peuvent apporter une contribution aux politiques et programmes destinés à une meilleure distribution des opportunités économiques entre les différentes régions, et les différents genres et groupes d'âge. Elles devraient par exemple :

- Veiller à ce que l'aide au développement ne soit pas perçue comme destinée au Nord au détriment des régions pauvres du Sud, à travers une communication et des décisions attentives.
- Développer la capacité du gouvernement local à nouer le dialogue avec la population locale et à évaluer ses besoins ; à élaborer une stratégie visant à satisfaire ces derniers à court, moyen et long terme ; à concevoir et à gérer ses propres plans de développement sur le court, moyen et long terme ; et à obtenir des financements pour ces plans auprès de sources locales et du gouvernement central.
- Soutenir les projets qui visent délibérément l'indépendance économique des femmes et des jeunes.
- Aider les organisations de la société civile qui travaillent avec les femmes à informer ces dernières sur les investissements et les crédits disponibles. Assurer le suivi et soutenir celui mené par la société civile des plans d'investissement afin d'encourager l'accès des femmes à l'investissement et aux crédits appropriés.

105 PNUD et ministère de l'Action humaine, de la Solidarité et des Personnes âgées (2013). Effets économiques et financiers sur la crise politique et sécuritaire de 2012 au Mali : Analyse de la situation et énoncé des mesures conservatoires. Observatoire du développement durable et la lutte contre la pauvreté : Dakar/Bamako. Cité dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

106 Réunion en focus group avec un groupement féminin, Daoula, novembre 2013. Citée dans N. Sow et al. (2014). Op. cit.

107 N. Sow et al. (2014). Op. cit.

108 Ibid.

109 Ibid.

Tableau 2 : synthèse des recommandations par thèmes

Processus	ACTEUR							
	Objectif global	Les dirigeants (dont le gouvernement central)	Les femmes	Les jeunes	Les leaders religieux	La population locale	La société civile	Les acteurs économiques
<b>1. Réformer les institutions et les relations entre l'État et la société</b> Réforme basée sur la compréhension de ce que les Maliens attendent de l'État, et de ce que l'État peut raisonnablement réaliser.								
<b>Du consensus à la participation</b>	Favoriser le dialogue public au niveau national et local afin d'exprimer une vision pour le Mali du XXI <sup>e</sup> siècle ; impliquer le public dans toutes les étapes de la programmation du développement, notamment les populations marginalisées	Encourager le gouvernement et la classe politique à mener un débat public de manière responsable et à inciter la population à y prendre part	Favoriser les débats publics sur les rôles (potentiels) que pourraient tenir les femmes, les jeunes et les leaders religieux dans la vie publique  Soutenir la mise en œuvre de la résolution 1325, sur la participation des femmes dans les processus de paix et la préparation des candidates aux élections	Soutenir la mise en œuvre de la politique nationale pour la jeunesse, les mécanismes de consultation sérieux, et la participation accrue des jeunes dans la prise de décision	Explorer les options pour une plus grande transparence dans le rôle des chefs religieux et dans la relation entre les institutions religieuses et étatiques	Impliquer les communautés locales dans tous les aspects de la programmation du développement, y compris les acteurs marginalisés tels que les femmes et les jeunes	Soutenir des organisations de la société civile (OSC) indépendantes (ou encourager leur renouvellement le cas échéant), notamment les associations de femmes et les OSC qui transcendent les groupes identitaires	Encourager les acteurs économiques et les gouvernements à l'échelle locale à inviter les populations locales à dialoguer en vue d'élaborer, de mettre en œuvre et de contrôler le développement et les services
<b>Améliorer les relations entre les différents types de gouvernements : traditionnel, local et central</b>	Veiller à l'amélioration des services publics en améliorant les relations entre les citoyens, les autorités traditionnelles et gouvernementales, aussi bien au niveau local que central	Soutenir les initiatives du gouvernement pour améliorer les relations entre les gouvernements central et local, et les autorités traditionnelles	Rechercher l'expertise des femmes au niveau local sur les besoins et les solutions en matière de développement			Améliorer les relations au niveau local entre les chefs traditionnels et les fonctionnaires ; renforcer les capacités des autorités locales pour élaborer, financer et mettre en œuvre des plans	Favoriser le dialogue des associations de citoyens et des organisations indépendantes de la société civile avec les leaders locaux, ainsi que leur participation au suivi de la mise en œuvre des plans de développement et de la prestation des services publics	Encourager les entreprises et les autorités au niveau local à élaborer, financer et mettre en œuvre des plans de développement local
<b>Améliorer l'accès de tous à la justice</b>	Favoriser le rétablissement de la justice dans les régions où elle est absente ; soutenir une meilleure gouvernance et un plus grand professionnalisme du secteur ; créer des unités spécialisées pour traiter du crime organisé ; améliorer l'accès de tous à la justice ; favoriser la surveillance indépendante en matière de droits de l'homme et sur la question des besoins particuliers des femmes et des esclaves	Soutenir les initiatives du gouvernement en matière de lutte contre la corruption ; renforcer les capacités de la justice ; mettre en chantier une loi contre l'esclavage, les pratiques culturelles préjudiciables et les violences sexuelles et conjugales ; favoriser la mise en place d'une commission nationale des droits de l'homme indépendante	Soutenir les associations de femmes, l'accès des femmes à la justice, les campagnes de lutte et de sensibilisation relatives aux violences sexuelles et conjugales et aux pratiques culturelles préjudiciables		Appuyer les mécanismes de résolution des conflits traditionnels, innovants et locaux et améliorer les relations avec la justice		Renforcer la société civile afin de lutter contre la corruption ; soutenir les associations de lutte les pratiques culturelles préjudiciables et l'esclavage	



2. Restaurer la sécurité nationale et publique								
Comprendre comment l'impunité empêche les initiatives de paix ; s'attaquer au défi de proposer aux combattants d'autres voies que le crime organisé et les groupes armés								
<b>Restaurer la sécurité nationale et publique</b>	Souligner le rôle des services de sécurité dans la protection des droits de tous les Maliens comme un aspect fondamental de la réforme des secteurs de sécurité (RSS) ; admettre qu'un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) repose sur la compréhension et la prise en compte des différentes motivations des combattants	Soutenir les initiatives du gouvernement pour réformer les secteurs de sécurité et s'attaquer à l'impunité et au népotisme qui y sévissent ; soutenir le contrôle parlementaire de la RSS		Se concentrer sur la réinsertion et la réintégration des combattants en prenant en compte leurs motivations pour rejoindre des groupes armés ; s'inspirer d'autres expériences, notamment d'Amérique latine	Associer les leaders religieux à la lutte contre l'extrémisme violent	Instaurer la confiance entre les communautés et les services de sécurité, notamment en mettant fin à l'impunité et en créant des forums où la société civile et les services de sécurité pourront échanger	Soutenir les programmes de la société civile visant à encourager le débat sur : la sécurité et la justice ; le rôle de la société civile dans la surveillance de la sécurité ; l'offre de justice ; les droits et les devoirs des citoyens en matière de sécurité, de justice et de services de justice/sécurité	Opposer une autre voie à celle du crime organisé, notamment en combattant la corruption
3. Justice transitionnelle et réconciliation								
Faire face aux conséquences des atrocités et de la violence structurelle afin d'agir en faveur de la réconciliation								
<b>Construire un processus légitime et crédible de justice transitionnelle</b>	Encourager la consultation publique et le débat sur les aspirations à la justice transitionnelle au Mali ; mettre à profit les expériences internationales ; veiller à trouver un équilibre entre le Nord et le reste du pays	Apporter aux organismes gouvernementaux et indépendants de justice transitionnelle une connaissance des expériences menées à l'étranger en la matière	Déterminer des méthodes appropriées sur le plan culturel pour garantir l'entière participation des femmes, des jeunes et d'autres groupes marginalisés à toutes les initiatives de réconciliation et de justice transitionnelle		Envisager la contribution potentielle des processus traditionnels/intercommunautaires et d'une initiative de travail sur la mémoire		Reconnaître que l'injustice est ancrée dans les accords économiques qui dominent au Mali (par exemple l'accès à la terre) ; veiller à ce que les entreprises, les agriculteurs et les éleveurs participent à ces débats	
4. Encourager la citoyenneté par l'éducation								
Soutenir l'éducation au sens large, scolaire et socio-éducative, pour promouvoir la participation citoyenne et la gestion des conflits								
<b>Encourager la citoyenneté par l'éducation</b>	Soutenir la réforme de l'éducation qui rend l'enseignement et la transmission des valeurs civiques obligatoires dans les écoles, favorisant ainsi une culture du dialogue et de la paix	Soutenir les initiatives du gouvernement pour promouvoir un concept inclusif du Mali et des Maliens, notamment par le biais du système scolaire	Encourager les mesures de discrimination positive afin de promouvoir l'égalité des chances dans l'éducation	Soutenir les programmes d'échanges et d'événements culturels afin de nouer des liens d'empathie entre des jeunes de différentes régions	Aider les leaders religieux à lutter contre la radicalisation au moyen d'écoles et d'institutions religieuses	Améliorer la scolarisation en milieu rural	Soutenir les initiatives socio-éducatives menées par la société civile visant à promouvoir l'instruction civique, le débat et les valeurs civiques	Encourager des réformes scolaires reflétant les besoins de l'économie

## 5. Promouvoir une croissance économique partagée et sensible aux conflits

### Promouvoir un développement qui tient compte des conflits structurels sous-jacents et qui soutient une croissance économique partagée

<b>Améliorer la gouvernance économique</b>	Veiller à ce que l'aide des bailleurs de fonds et les investissements étrangers tiennent compte de l'analyse des conditions structurelles ; mettre en œuvre des mécanismes de contrôle au niveau local, régional et national	Développer la capacité des gouvernements local et central à mener des analyses et à incorporer leurs conclusions et les mécanismes de contrôle dans des stratégies de développement	Soutenir la participation des femmes et des jeunes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de plans en faveur de la croissance économique ; encourager l'analyse de la marginalisation économique de certains groupes afin d'éclairer les stratégies d'investissement		Renforcer les capacités des leaders locaux et de la société civile à prendre part à l'analyse, à la conception et au contrôle des plans de développement afin d'en accroître la responsabilité, la pertinence et la transparence ; explorer les possibilités d'utiliser les transferts de fonds des migrants comme projets de cofinancement ; développer la capacité du gouvernement local à évaluer les besoins ; aider la société civile à favoriser le débat public sur ce qu'est une croissance économique partagée et sensible aux conflits et sur l'importance de cette dernière	Encourager les forums multipartites afin de déterminer les opportunités d'investissement et d'en évaluer les risques	
<b>Promouvoir le développement partagé et sensible au conflit</b>	Veiller à ce que l'aide au développement soit partagée et sensible aux clivages régionaux, sociaux, économiques et culturels	Développer la capacité des gouvernements local et central à mener des analyses et à élaborer des stratégies de développement destinées aux populations et régions marginalisées	Veiller à ce que l'aide au développement contribue à l'indépendance économique des femmes et des jeunes		Développer la capacité du gouvernement local à évaluer les besoins, y compris ceux des populations marginalisées	Rendre le crédit et les investissements accessibles aux femmes ; surveiller le partage de la croissance	Adopter des pratiques de recrutement et d'investissement transparentes

## 4. Le développement : une aide à la réforme ou le statu quo ?

Ce projet de recherche n'a pas pour objet d'évaluer le rôle ou non des programmes antérieurs d'aide au développement dans la crise de 2012. On a constaté qu'il y a chez certains des bailleurs de fonds et membres de la communauté internationale ainsi que chez certains Maliens interrogés dans le cadre de cette étude le sentiment que l'aide au développement a du moins contribué à certains des principaux conflits sous-jacents en soutenant un système clientéliste fondé sur le consensus qui enracine l'impunité, la corruption et l'exclusion. Selon une personne interrogée : « Les bailleurs de fonds savent. Ils sont complices, car ils sont bien placés pour vérifier la traçabilité des fonds. Ils peuvent appliquer la transparence des procédures et faire des audits. Ils connaissent très bien ceux qui ont bâti des fortunes avec leurs financements (...) s'ils veulent y mettre un coup d'arrêt, ils le peuvent <sup>110</sup>. »

Après le traumatisme de 2012, le gouvernement est maintenant en place et la communauté internationale se mobilise pour aider le pays à se redresser en mettant en œuvre de nombreux mécanismes de coordination. Il est urgent d'exploiter la concomitance de cet élan d'enthousiasme national et international pour mener des réformes. L'évolution de la situation nationale ou internationale, sans aucun rapport avec le Mali, finira tôt ou tard par détourner l'attention et l'énergie. Les bailleurs de fonds doivent donc agir rapidement mais dans une perspective à long terme.

Ce projet a mis en évidence un ensemble de processus exposés plus haut et susceptibles de contribuer à un développement durable et sensible aux conflits au Mali : les peuples ne sont en effet pas condamnés à répéter leur histoire. Indépendamment de ces processus spécifiques, il émet également d'autres recommandations adressées à la communauté internationale et aux bailleurs au Mali sur la manière d'aborder le développement qui devraient être adoptées à tous les niveaux.

### 4.1 Recommandations

- Faciliter le dialogue et des débats ouverts à tous (y compris aux opposants) au vu de la très forte envie de débattre dans les moindres détails de la signification d'être Malien. Cela signifie notamment aider à s'attaquer aux obstacles majeurs au développement en commanditant des études et en lançant des discussions sur des pratiques répandues et taboues, telles que l'esclavage, de même qu'en tenant compte des différences culturelles pour trouver des manières de sensibiliser l'opinion aux violations des droits des femmes, faites notamment par des pratiques culturelles préjudiciables.
- Participer à, et soutenir, des débats sur la manière et la vitesse à laquelle l'économie politique du Mali peut et doit évoluer d'un modèle clientéliste vers un modèle basé sur la méritocratie en évitant de stimuler des réponses adverses de la part de ceux qui pourraient – ou craignent d'être – désavantagés par de tels changements.
- Reconnaître que l'analyse des conflits est centrale à tout projet de développement. Le présent rapport a démontré dans des domaines aussi variés que l'éducation et la réforme des secteurs de sécurité que les conflits structurels sous-jacents entravent l'efficacité de l'aide au développement. Pire encore, cette dernière est susceptible de renforcer les clivages sociaux, politiques et économiques. L'aide au développement n'est jamais purement technique ; elle concerne toujours des personnes, et par conséquent, leur pouvoir. Les interventions de développement fondées sur l'analyse des conflits plutôt qu'une simple évaluation des besoins en soutien technique ont davantage de chance d'être efficaces.

110 I. Samba Traoré et al. (2014). Op. cit.

- Reconnaître les liens étroits entre les conflits et le changement. Ainsi les réformes que ce rapport juge cruciales pour le développement du Mali ne manqueront pas de provoquer des conflits. Toute la difficulté pour les bailleurs de fonds est d'intervenir de manière sensible, en encourageant les réformes à long terme et l'intégration de tous, et en veillant à ce que les conflits soient porteurs de changement positif et ne dégénèrent pas en violences. Opter pour le statu quo n'est pas une solution puisque cela laisse les tensions couver pour mieux éclater de nouveau, comme ce fut le cas en 2012.
- Insister davantage sur l'importance cruciale d'impliquer les citoyens, communautés et leaders à l'échelle locale (par une « approche ascendante ») de la programmation du développement, comme n'ont cessé d'indiquer les résultats de cette étude.
- Sélectionner avec soin le groupe représentatif de la population qui participera (au niveau national et local) à la programmation et à son amélioration, de la phase de conception à la mise en œuvre et à l'évaluation. Renforcer des systèmes de gouvernance qui excluent certains groupes, que ce soit au niveau local ou national, a de fortes chances d'exacerber les conflits. Tous les projets de développement doivent impliquer à chaque étape les femmes et les autres groupes marginalisés. Comme cela risque d'être contesté par les dirigeants en place, les bailleurs de fonds doivent trouver des moyens innovants et acceptables d'un point de vue culturel de prendre en compte les opinions et les besoins des femmes et des jeunes. Il existe probablement des thématiques auxquelles les femmes peuvent plus facilement contribuer que d'autres, et ce, même dans des régions conservatrices. Les identifier et renforcer la participation des femmes dans ces domaines constitueraient une première étape importante.
- Reconnaître le réel besoin de transformer en profondeur la culture politique, comme prôné par ce projet, afin d'encourager le débat et l'opposition aux côtés d'un équilibre des pouvoirs. L'établissement d'une tradition de responsabilité démocratique, y compris au niveau local, et de contrôle parlementaire tiendra un rôle crucial à long terme. Cela doit donc être entrepris au plus vite. Bien que les capacités de contrôle soient probablement très faibles, les projets doivent veiller à inclure des mécanismes de responsabilisation appropriés tels que : l'examen des plans de réforme des secteurs de sécurité par les comités parlementaires compétents ou l'examen des plans de développement local par les chefs traditionnels, les entreprises et professionnels locaux, la société civile locale et les représentants des communautés locales.
- Encourager des études supplémentaires sur la nature et l'ampleur de la corruption, sous toutes ses formes, et sur ce qu'en pensent les Maliens. Les bailleurs de fonds doivent faire preuve de beaucoup plus de rigueur et d'anticipation en matière de lutte contre la corruption, à commencer au sein de leurs propres systèmes.
- Repenser les stratégies d'aide pour veiller à ce qu'en cas de suspension soudaine de la coopération avec un gouvernement, l'aide continue à court terme d'être acheminée vers ceux dont la survie en dépend, en attendant qu'une autre solution de distribution soit trouvée jusqu'à la reprise normale des relations. Couper l'aide brutalement, quelles que soient les préoccupations politiques ou sécuritaires des bailleurs de fonds, a eu des effets dommageables au Mali, notamment pour les populations les plus vulnérables.
- Encourager les acteurs internationaux, notamment au sein de l'ONU qui capitalise une vaste somme d'expériences venues d'ailleurs, à mettre à profit les enseignements tirés d'autres contextes afin de maximiser l'efficacité de l'intervention au Mali. Même si le Mali est un environnement hautement complexe, un grand nombre des défis auxquels il est en proie ont déjà été rencontrés ailleurs, tels que les séquelles des violations des droits de l'homme ou la possibilité d'intégrer les anciens combattants rebelles dans l'armée.
- Réfléchir ensemble au rôle et à la vision qu'ils voudraient voir l'aide tenir au Mali. Si la coordination et la conformité des bailleurs de fonds avec les priorités nationales sont certes déterminantes dans la distribution efficace de l'aide, le nombre de mécanismes de coordination des bailleurs de fonds au Mali reste toutefois frappant. Il est important que les bailleurs s'assurent de la cohérence de leurs interventions avec leur vision de l'aide au Mali au lieu de limiter leur compréhension de la coordination à un simple partage de l'information. Cela a de fortes chances d'augmenter très nettement leur impact individuel et collectif.

La thèse avancée par ce rapport est que l'aide au développement doit être envisagée comme un processus et non comme une série d'événements. Il existe déjà de nombreux processus en cours que les bailleurs de fonds pourraient efficacement soutenir, à condition que ce soutien implique de reconnaître que les programmes d'aide au développement contribuent à des transformations politiques et sociales. Ces dernières, si elles sont exploitées de manière sensible, peuvent favoriser durablement le développement social, politique et économique au Mali. Il n'y a pas de raccourcis possibles : il faudrait soutenir promptement les processus énoncés dans ce rapport, reconnaissant ainsi les changements positifs profonds qu'ils pourraient amener à long terme.





**International Alert.**

346 Clapham Road, Londres SW9 9AP, Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 7627 6800, Fax : +44 (0)20 7627 6900

[info@international-alert.org](mailto:info@international-alert.org)

[www.international-alert.org](http://www.international-alert.org)

ISBN : 978-1-909578-48-7