

**REPUBLIQUE DU MALI**  
**Un Peuple – Un But – Une Foi**

**Ministère de la Solidarité, de l'Action Humanitaire  
et de la Reconstruction du Nord**

**Programme des Nations  
Unies pour le Développement**

-----  
Observatoire du Développement Humain  
Durable et de la Lutte Contre la Pauvreté



*Au service  
des peuples  
et des nations*

## **RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN. Edition 2014**

**GOVERNANCE SOCIOECONOMIQUE, POLITIQUE,  
SECURITAIRE ET RESILIENCE A LA CRISE 2012 AU  
MALI : ENJEUX ET PERSPECTIVES**



**Juillet 2014**

## ÉQUIPE D'ELABORATION RNDH, EDITION 2014

### Supervision Générale

Hamadou KONATE	Ministre, de la Solidarité de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord
Boubou Dramane CAMARA	Directeur Pays du PNUD Mali

### Coordination Technique

Amadou ROUAMBA	Secrétaire Général MSAHRN
Youssef DIAGNE	Conseiller Technique MSAHRN
Zoumana B. FOFANA	Directeur Général ODHD
Bécaye DIARRA	Economiste Principal du PNUD
Alassane BA	Economiste National du PNUD

### Equipe ODHD/LCP

#### ----//---- Personnel technique

Zoumana B. FOFANA	Directeur Général
Diakaridja KAMATE	Expert Économiste
Idrissa A. TRAORÉ	Économiste planificateur
Bouréma F. BALLO	Expert Statisticien
Mody SIMPARA	Statisticien
Ely DIARRA	Économiste- Informaticien
Mahamadou WAGUÉ	Administrateur de l'Action Sociale
Seydou MAGASSA	Sociologue
Abdoulaye dit Noël CISSOKO	Chargé de Communication
Souleymane SOGOBA	Documentaliste

#### ----//---- Administration et Gestion

Djougou DIALLO	Agent Comptable
Adama M. DIAKITE	Comptable Matière Adjoint
Madame Niaré Hawa KARAMBÉ	Assistante d'équipe
Madame Diallo Aminata TRAORE	Secrétaire de direction

### Equipe PNUD

Bécaye DIARRA	Economiste Principal du PNUD, Unité économique
Alassane BA	Economiste national du PNUD, Unité économique

### Comité Scientifique élargi

#### ----//---- Président

Youssef DIAGNE	MSAHRN
----------------	--------

#### ----//---- Membres

Zoumana B. FOFANA	ODHD
Adama BARRY	CT CSLP
Issaka COULIBALY	DNDS
Pr Cheick Hamallah BARADJI	CRNST
Mme Zeinabou DRAME	IER
Issa SACKO	USSG
Aboubacar S. SACKO	DNPD
Ibrahima KAMPO	CESC
El Hadj Oumarou Malam SOULE	AFRISTAT
Madani TOURE	PADEC
Ishaga COULIBALY	DNP
Yacouba T. DIARRA	PACR
Yacouba COULIBALY	CAP Primature
Hamidou BAKAYOKO	DNPSES
Bréhima S. DIALLO	UNICEF
Hamadi DIALLO	DGB
Boubacar MACALOU	CERCAP
Naffet KEITA	ULSHB
Tapa SIDIBE	INSRP
Cheik DIOP	Banque Mondiale
Alassane BA	PNUD
Malick COULIBALY	Coopération Canadienne
Gilles HOLDERS	IRD
Ini HUYTS	Ambassades Pays- Bas
Boubacar SISSOKO	Direction Générale des Collectivités Territoriales
Riegger LUCAS	Coopération Suisse
Macki TALL	Cour Suprême
Youba BA	CARFIP
Adama KONATE	CNPM
Boubacar DIALLO	Forum Multi Acteurs sur la Gouvernance au Mali
Mme SIDIBE Aïssata SAKILIBA	CDI
Fousseyni TRAORE	FAO

Commandant Diba DIOUF

Etat Major Général des Armées

**Comité de lecture**

- Mahamadou WAGUE
- Ousmane M. DIALLO
- Souleymane SOGOBA

**Personnes ressources**

Mohamed DIALLO

Macro économiste et chef d'équipe

Yaouaga Felix. KONE

Socio-anthropologue

Madame Mariétou MACALOU

Spécialiste des questions institutionnelles

Mahady M FOFANA

Statisticien

## PREFACE

Au Mali les questions de gouvernance ont toujours été au cœur des préoccupations des différents gouvernements qui se sont succédés. Les bonnes pratiques de gouvernance sont indispensables pour poser les bases d'un développement durable.

L'Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD) dans le cadre de ses activités parmi lesquelles figure la production du Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) chaque deux ans, a choisi comme thème du RNDH 2013, édition de 2014 : «Gouvernance Socioéconomique, Politique, Sécuritaire et Résilience à la Crise 2012 au Mali : Enjeux et Perspectives ».

Le Rapport est le fruit d'un processus participatif, faisant contribuer les différentes structures réunies au sein du Comité Scientifique élargi. Il fait l'analyse des résultats obtenus en matière de gouvernance (politique, socio- économique, sécuritaire ...) sur la période 1991 à 2012 d'une part, et l'analyse de la résilience dont le pays a fait montre lors de la grave crise institutionnelle et sécuritaire de 2012 d'autre part. Il en détermine les principaux enjeux et propose des perspectives pour le futur.

Le Rapport National sur le Développement Humain est et demeure un outil d'information. Les données et l'analyse qui en ont été faites constituent des éclairages sur l'état actuel de la Gouvernance Socioéconomique, de la vie politique, de la situation Sécuritaire et de la Résilience à la Crise de 2012 au Mali. En plus, le rapport décrit bien les enjeux actuels et trace les perspectives pour une sortie de crise prochaine.

De ce qui précède, ce rapport constitue un instrument de sensibilisation et de plaidoyer. En effet, l'ensemble des autorités administratives et politiques nationales, régionales et locales, les partenaires au développement, les responsables des organisations de la société civile, les hommes de médias et du secteur privé, peuvent l'utiliser afin d'enrichir les débats autour des questions de développement au Mali.

Le présent Rapport National du Développement Humain Durable du Mali, édition 2014, offre une analyse détaillée sur les liens entre la gouvernance et les indicateurs de développement humain à travers l'élargissement de la palette des choix qui s'offrent aux individus. Il donne non seulement l'état du développement humain dans le pays, mais renseigne également et surtout sur la problématique de la gouvernance des différents régimes et les types de résilience adoptés pendant la crise de 2012.

Les recommandations pertinentes contenues dans ce rapport, permettront de donner aux autorités plus de visibilité dans la gestion du développement du pays pour la période post crise. Je donne l'assurance de tout mettre en œuvre pour que ces recommandations ne restent pas lettre morte.

BAMAKO, le 30 JUILLET 2014

Le Ministre de la Solidarité, de l'Action  
Humanitaire et de la Reconstruction du Nord



**Hamadou KONATE**  
Chevalier de l'ordre national

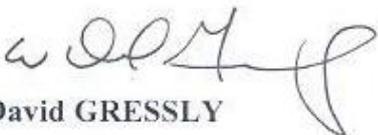
## REMERCIEMENTS

Il est de tradition que le PNUD accompagne le Gouvernement dans l'élaboration des rapports nationaux sur le développement humain qui approfondissent, à chaque fois, un thème choisi au niveau national autour des défis de développement. Le Rapport National sur le Développement Humain (RNDH), édition 2014, dont le thème est : « Gouvernance Socioéconomique, Politique, Sécuritaire et Résilience à la Crise 2012 au Mali : Enjeux et Perspectives », vient à point nommé. Il traite d'un sujet crucial et pertinent pour l'avenir immédiat du Mali. En effet, le pays a connu, en 2012, l'une des crises les plus graves de son existence. Cette crise, de nature multiforme, a mis en lumière les faiblesses du système de gouvernance politique, sécuritaire et socioéconomique. J'ose espérer que les analyses et les recommandations de ce rapport serviront à améliorer et à renforcer le système de gouvernance qui reste le fondement de la croissance durable, de la résilience et de l'épanouissement des populations.

Fidèle à sa mission, le PNUD entend accompagner le Mali dans ses efforts de reconstruction du pays, de consolidation de la paix, de restauration de l'autorité de l'état et de promotion de la bonne gouvernance, en vue de l'accélération de l'atteinte des OMD.

Aussi, je voudrais remercier vivement tous ceux qui ont travaillé ardemment à l'élaboration de ce rapport. Issus des différents services techniques de l'Etat, des institutions de la République, des départements ministériels, des organisations non gouvernementales et de la société civile, les membres du comité Scientifique élargi ont assumé avec professionnalisme et minutie leur rôle d'orientation et de suivi du Rapport National sur le Développement Humain 2014. Leurs remarques et leurs suggestions ont été très constructives. Que le personnel de l'Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte Contre la Pauvreté, qui a assuré avec succès la conduite technique de l'élaboration de ce rapport, trouve ici mes remerciements et mes encouragements.

Enfin, je voudrais exprimer ma gratitude au Ministre de la Solidarité, de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord ainsi qu'à tous ceux qui ont apporté une contribution à l'élaboration de ce précieux rapport dont nous espérons qu'il sera utile à tous les acteurs de la société malienne.



David GRESSLY

Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies,  
Représentant Résident du PNUD

## Table des matières

<b>ÉQUIPE D'ELABORATION RNDH, EDITION 2014.....</b>	<b>1</b>
<b>LISTE DES ACRONYMES.....</b>	<b>13</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>22</b>
Méthodologie .....	23
Les définitions de la gouvernance, de la résilience et les caractéristiques principales .....	24
<b>PREMIERE PARTIE : DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ET</b>	
<b>GOVERNANCE.....</b>	<b>28</b>
<b>1.1. Contexte de développement et de réduction de la pauvreté au Mali .....</b>	<b>28</b>
1.1.1. Evolution des indicateurs macroéconomiques .....	28
<b>Source : DGDP .....</b>	<b>30</b>
1.1.2. Situation sociale .....	30
1.2. Les indicateurs de .....	32
1.2.1. L'indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI).....	32
1.2.2. L'indice d'inégalité de genre (IIG) : .....	33
1.2.3. L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) : .....	33
1.2.4. L'Indice de Développement Humain (IDH) .....	33
1.2.5. Que retenir des résultats 2013 en matière de Développement Humain ?.....	35
1.3. Liens entre les composantes de l'IDH et la Gouvernance socioéconomique et politique.....	35
1.3.1. La gouvernance sociale.....	36
1.3.2. La gouvernance économique .....	36
1.3.3. La gouvernance politique.....	36
1.3.4. La gouvernance sécuritaire .....	36
<b>DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>39</b>
2.1. BREF RAPPEL HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SECURITAIRE 1960 A 1992.....	39
2.1.1. La première république 1960-1968.....	39
2.1.2. Le régime du Comité Militaire de Libération Nationale 1968-1974 .....	40
2.1.3. La deuxième république : 1974-1991 .....	40
2.1.4. La Transition démocratique : 1991-1992.....	41
2.2. GOUVERNANCE POLITIQUE .....	43
2.2.1. Le régime politique .....	43
2.2.1.1. La vision stratégique .....	43
2.2.1.2. Le fonctionnement de la démocratie.....	43
2.2.1.2.1. Séparation des pouvoirs : déséquilibre au profit de l'exécutif.....	43
2.2.1.2.2. Les élections.....	44
2.2.1.2.3. Les rôles des différents acteurs de la vie politique : .....	45
a) Les partis politiques .....	45
b) La presse .....	46
c) La société civile .....	47

d) L'administration.....	47
2.2.2. La décentralisation et la démocratie locale .....	48
2.2.2.1. La mise en œuvre de la décentralisation .....	49
2.2.2.2. Le fonctionnement de la démocratie locale.....	52
2.2.2.2.1. L'organisation des pouvoirs.....	52
2.2.2.2.2. Le rôle des différents acteurs de la vie politique locale .....	55
2.2.2.2.3. Les élections locales.....	56
2.2.3. La corruption.....	57
2.2.3.1. Les orientations en matière de lutte contre la corruption .....	58
2.2.3.2. Le développement de la corruption ou le hiatus entre le discours et la réalité.....	59
2.2.3.3. L'impunité.....	61
2.2.3.4. La justice .....	63
2.2.3.4.1. Les orientations de la politique judiciaire .....	64
2.2.3.4.2. La situation de la justice.....	65
2.2.3.4.2.1. Situation des décisions de justice .....	65
2.2.3.4.2.2. Une prise en charge difficile des problèmes des femmes .....	66
2.2.3.4.2.3. Une justice à deux vitesses.....	67
2.3. GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE .....	68
2.3.1. La planification du développement à moyen et long terme .....	68
2.3.1.1. Le système de planification et de gestion du développement .....	68
2.3.1.1.1. Bref rappel historique.....	68
2.3.1.1.2. Processus participatif de rénovation de la planification.....	70
2.3.1.1.3. Les orientations de la planification renouvelée.....	70
2.3.1.1.4. Les acquis dans la mise en œuvre .....	71
2.3.1.2. Les problèmes institutionnels de la planification.....	74
2.3.2. La définition d'une vision du développement du Mali : l'Etude Nationale Prospective Mali 2025	75
2.3.2.1. Le processus participatif de l'ENP.....	75
2.3.2.2. La vision.....	76
2.3.3. Les stratégies de lutte contre la pauvreté .....	76

2.3.3.1.	Le processus participatif de la SNLP et du CSLP.....	76
2.3.3.2.	La vision et les objectifs des stratégies de lutte contre la pauvreté.....	77
2.3.3.3.	Les résultats de la mise en œuvre des deux premières générations de CSLP: .....	79
2.3.4.	Politique budgétaire, fiscale et monétaire .....	80
2.3.4.1.	Des politiques budgétaires orientées vers l'amélioration du bien-être social .....	80
2.3.4.2.	Un processus budgétaire qui gagne en transparence .....	81
2.3.4.3.	Une meilleure exécution du budget par rapport aux prévisions .....	81
2.3.4.4.	Une politique monétaire aux résultats mitigés .....	81
2.3.4.5.	Un système de passation des marchés publics mieux organisé et de plus en plus efficace	82
2.4.	LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DES POLITIQUES SOCIALES .....	84
2.4.1.	La sécurité alimentaire .....	84
2.4.1.1.	Orientation stratégique en matière de sécurité alimentaire .....	84
2.4.1.2.	Une approche participative à travers un cadre institutionnel présent aux différents échelons territoriaux.....	84
2.4.1.3.	Des résultats mitigés malgré des progrès organisationnels.....	85
2.4.2.	Un système éducatif en crise.....	86
2.4.2.1.	Des objectifs ambitieux fixés de manière participative .....	86
2.4.2.2.	Des résultats quantitatifs en progrès et une qualité en détresse .....	86
2.4.3.	Santé.....	87
2.4.3.1.	Historique.....	87
2.4.3.2.	Vision/orientation stratégique .....	89
2.4.3.3.	Un système de santé décentralisé.....	89
2.4.3.4.	Des résultats mitigés dans un contexte marqué par des problèmes importants de ressources et d'organisation .....	90
2.4.4.	Accès à l'eau potable et l'assainissement .....	92
2.4.4.1.	Historique des politiques d'accès à l'eau potable et d'assainissement .....	92
2.4.4.2.	Une vision stratégique partagée par l'ensemble des acteurs .....	93
2.4.4.3.	De bons résultats en matière d'accès à l'eau potable .....	94
2.4.5.	Logement .....	95
2.4.5.1.	Historique des politiques de logement .....	95

2.4.5.2.	Vision stratégique en matière de logement .....	96
2.4.5.3.	Des efforts louables mais des défis encore importants .....	96
2.4.6.	L'emploi.....	97
2.4.6.1.	Historique.....	97
2.4.6.2.	Une vision en matière d'emploi élaborée de manière participative .....	97
2.4.6.3.	Des programmes et projets peu susceptibles de résorber le chômage.....	98
2.4.7.	La protection sociale et la lutte contre l'exclusion.....	100
2.4.7.1.	Historique.....	100
2.4.7.2.	Vision/orientation stratégique .....	101
2.4.7.3.	Des politiques de protection sociale impliquant beaucoup d'acteurs et souffrant d'un manque de coordination.....	101
2.4.7.4.	Des avancées certaines mais des défis encore nombreux .....	102
2.5.	GOUVERNANCE SÉCURITAIRE .....	105
2.5.1.	L'émergence d'une politique sécuritaire.....	105
2.5.1.1.	La vision classique : la sécurité comme fonction régalienne de l'État .....	105
2.5.1.2.	De nouvelles approches sécuritaires .....	105
2.5.1.2.1.	Le communautarisme sécuritaire .....	106
2.5.1.2.2.	La sécurité humaine : une vision développementaliste de la sécurité.....	106
2.5.1.2.3.	L'annonce d'une loi de programmation militaire .....	107
2.5.1.2.4.	L'implication des citoyens .....	107
2.5.2.	Ebauches d'une politique nationale de défense.....	108
2.5.2.1.	Définition .....	108
2.5.2.2.	Textes règlementaires .....	108
2.5.2.3.	Textes législatifs .....	108
2.5.2.4.	Le contrôle parlementaire .....	109
2.5.3.	Mise en œuvre de dispositifs sécuritaires.....	110
2.5.3.1.	Les organes .....	110
2.5.3.2.	Les programmes .....	110
2.5.3.2.1.	Le programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix (PGPSP)	110
2.5.3.2.2.	Le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement dans le Nord du Mali (PSPSDN).....	111

2.5.3.3.	Les acteurs non étatiques .....	111
2.5.4.	La désagrégation des dispositifs sécuritaires .....	111
2.5.4.1.	Convoitises du Sahel et turbulences : Tentatives de création d'une enclave géostratégique multiforme : l'OCRS .....	112
2.5.4.2.	Cohabitation communautaire conflictuelle .....	112
2.5.4.3.	Un voisinage particulièrement irrité ou complicité passive .....	113
2.5.4.4.	Une certaine ambigüité perçue dans la politique française .....	114
2.5.4.5.	Les dysfonctionnements du CEMOC.....	114
2.5.4.6.	Le discrédit des rançons .....	114
2.5.4.7.	Un islam radical plus visible .....	115
2.5.5.	Les accords et les dérives de leurs applications .....	116
2.5.5.1.	Les accords de Tamanrasset.....	116
2.5.5.2.	Le Pacte National .....	117
2.5.5.3.	L'accord d'Alger : désengagement de l'État et communautarisation de la sécurité 117	
2.5.5.4.	Les conséquences de l'application des accords : Le désengagement de l'armée nationale et l'intégration des anciens rebelles.....	118
2.5.6.	Le processus d'implantation des menaces sécuritaires: le cocktail explosif.....	119
2.5.6.1.	Les groupes internes : les sécessionnistes et les salafistes .....	119
2.5.6.1.1.	Le MNLA.....	119
2.5.6.1.2.	ANSAR DINE.....	120
2.5.6.2.	Les agresseurs extérieurs : AQMI et MUJAO .....	120
2.5.6.2.1.	AQMI .....	120
2.5.6.2.2.	MUJAO.....	123
2.5.6.3.	L'installation des groupes djihadistes .....	123
<b>TROISIEME PARTIE :LA RESILIENCE.....</b>		<b>131</b>
3.1.	PERCEPTION DE LA CRISE ET CONDITIONS DE VIE DES VICTIMES .....	133
3.1.1.	La perception de la crise .....	133
3.1.1.1.	Une insécurité grandissante.....	133
3.1.1.2.	Une mauvaise gestion des crises antérieures.....	134
3.1.1.3.	Un traitement discriminatoire .....	134

3.1.1.4.	Une corruption omniprésente.....	135
3.1.1.5.	Les agendas des occupants.....	135
3.1.2.	Les conditions de vie sous occupation.....	136
3.2.	RESISTANCES A LA CRISE.....	139
3.2.1.	La mobilité.....	139
3.2.1.1.	Les motivations du départ.....	139
3.2.1.2.	Raisons du choix d'un site précis.....	140
3.2.1.3.	Ressources utilisées pour le voyage.....	140
3.2.1.4.	Des conditions difficiles du voyage.....	141
3.2.1.5.	Les pertes et dommages subis.....	141
3.2.2.	L'immobilité.....	142
3.2.2.1.	Les motivations du choix.....	142
3.2.2.2.	Les pertes et dommages subis.....	142
3.2.2.3.	Ressources mobilisées.....	144
3.3.	ANALYSE DE L'ASSISTANCE AUX DÉPLACÉS.....	146
3.3.1.	Organisation de la réponse.....	146
3.3.1.1.	Les enregistrements et leur centralisation.....	146
3.3.1.2.	Un Comité Régional de Crise (CRC) à Mopti.....	146
3.3.1.3.	Un plan d'action régional.....	147
3.3.1.4.	Le lobbying (plaidoyer).....	147
3.3.2.	L'hébergement.....	148
3.3.2.1.	Des centres d'hébergement à Bamako.....	148
3.3.2.2.	Un camp des déplacés à Sévaré (Mopti).....	148
3.3.3.	Le soutien alimentaire.....	149
3.3.4.	L'offre des soins de santé.....	150
3.3.5.	L'offre d'éducation.....	151
3.3.6.	Le cash : appui financier direct.....	151
3.3.7.	Les aides données par les familles d'accueil.....	152
3.3.8.	Les aides reçues par les familles d'accueil.....	153
3.4.	LE REBONDISSEMENT.....	154
3.4.1.	Les déplacés de retour.....	154
3.4.1.1.	Organisation du retour et de l'accueil des déplacés.....	154
3.4.1.2.	Assistance aux déplacés de retour.....	154

3.4.2.	Les non déplacés .....	155
3.4.3.	Reprise timide des activités.....	156
3.4.3.1.	Services techniques .....	157
3.4.3.2.	Les services financiers .....	157
3.4.3.3.	Les services d'encadrement .....	158
3.4.3.4.	Les programmes .....	158
3.4.3.5.	Les activités de production de revenus .....	158
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>		<b>164</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>		<b>166</b>
<b>ANNEXES .....</b>		<b>173</b>
DEROULEMENT DES ACTIVITES DE PRODUCTION DES DONNEES POUR LA RESILIENCE.....		175
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....		178

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1 :</b> Encours de la dette publique entre 2010 et 2013 (Mrds de FCFA) .....	30
<b>Tableau 2 :</b> Evolution de l'IDH du Mali entre 2005 et 2013 .....	33
<b>Tableau 3 :</b> Evolution de l'IDH national entre 2005 et 2012.....	34
<b>Tableau 4 :</b> Calcul des indices dimensionnels et de l'IDH en 2013.....	35
<b>Tableau 5 :</b> Indicateur d'appréciation par rapport à la participation de la population à la prise de décision des conseils locaux .....	53
<b>Tableau 6 :</b> Degré de satisfaction des enquêtés par rapport à la qualité des services décentralisés .....	53
<b>Tableau 7 :</b> Situation de la corruption.....	60
<b>Tableau 8 :</b> Evolution de certains indicateurs de l'éducation .....	86
<b>Tableau 9 :</b> Récapitulatif des indicateurs de couverture sanitaire 2007-2012 .....	90

## LISTE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique 1 :</b> Evolution du taux de croissance réel du PIB de 2009 à 2013 .....	29
<b>Graphique 2 :</b> Évolution de l'inflation de 2009 à 2013.....	29
<b>Graphique 3 :</b> Evolution de l'IDH du Mali entre 2005 et 2013 .....	34
<b>Graphique 4 :</b> Evolution de l'IDH national entre 2005 et 2012.....	34
<b>Graphique 5 :</b> Schémas du lien IDH et gouvernance .....	38
<b>Graphique 6 :</b> Evolution de l'incidence de la pauvreté (%) de 2001 à 2011.....	80

## LISTE DES ENCADRES

<b>Encadré n° 1 :</b> La gestion calamiteuse des communes et la corruption .....	57
<b>Encadré n° 2 :</b> Une analyse économique de la corruption.....	62
<b>Encadré n° 3 :</b> l'analyse structurelle.....	126
<b>Encadré n° 4 :</b> L'exemple Académies d'enseignement de Gao et Mopti en matière d'assistance à l'éducation.....	156
<b>Encadré n° 5 :</b> Cas d'EDM de Gao dans la fourniture d'eau et d'électricité.....	157

## **LISTE DES ACRONYMES**

ABG : Appui Budgétaire Global  
ABS : Appui Budgétaire Sectoriel  
ACDI : Agence Canadienne de Développement International  
ACI : Agence de Cessions Immobilières  
ADEMA/ PASJ: Alliance pour la Démocratie au Mali/ Parti Africain pour la Solidarité et la Justice  
AEP : Adduction d'Eau Potable  
AFIP : Association des Femmes pour la Paix  
AGR : Activités Génératrice de Revenus  
ALPC : Armes Légère et de Petit Calibre  
AMO : Assurance Maladie Obligatoire  
AMSA : Association Malienne pour les Sans Abris  
AN : Assemblée Nationale  
ANAM : Agence Nationale d'Assistance Médicale  
ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales  
APEJ : Agence Pour l'Emploi des Jeunes  
ANPE : Agence Nationale Pour l'Emploi  
AP-SRAD : Avant-Projets des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement  
AQMI : Al-Qaïda au Maghreb Islamique  
ARCAD : Association de Recherche, de Communication et d'Accompagnement à Domicile  
ARLA : Armée Révolutionnaire pour la Libération de l'Azawad  
ARMDS : Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public  
ARV : Anti Retro Viraux  
ASACO : Association de Santé Communautaire  
ASMA/CFP : Alliance pour la Solidarité au Mali/Coordination des Forces Patriotiques  
BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest  
BDM : Banque de Développement du Mali  
BHM : Banque de l'Habitat du Mali  
BIT : Bureau International du Travail  
BMA : Baromètre des Médias Africains  
BNDA : Banque Nationale de Développement Agricole  
BSI : Budget Spécial d'Investissement  
CADB : Cellule d'Appui au Développement à la Base  
CAP : Centre d'Animation Pédagogique  
CAMES : Conseil Africain et Malgache de l'Enseignement Supérieur  
CARB : Cellule d'Appui à la Réforme Budgétaire  
CANAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie  
CASCA : Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration  
CBMT : Cadre Budgétaire à Moyen Terme  
CCAOD : Comité de Coordination des Associations et des Organisations Démocratiques  
CCS/PSA : Comité de Coordination et de Suivi des Programmes de Sécurité Alimentaire  
CDMT : Cadres de Dépenses à Moyen Terme  
CEDEAO : Communauté Economiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest  
CEMOC : Comité d'Etat-Major Opérationnel Conjoint  
CFP : Centre de Formation Professionnelle  
CICR : Comité International de la Croix Rouge  
CLRAL : Commissions Locales de Récupération des Armes Légères  
CMLN : Comité Militaire de Libération Nationale  
CMSS : Caisse Malienne de Sécurité Sociale

CNDR : Le Comité National de Défense de la Révolution  
CNLPAL : La Commission Nationale de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères  
CNSA : Conseil National de Sécurité Alimentaire  
CNUED : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement  
CODEM : Convergence Démocratique pour le Mali  
CONASCIPAL : Coalition Nationale de la Société Civile pour la Lutte contre les Armes Légères  
COS-PS : Conseil d'Orientation Stratégique de la Protection Sociale  
CPS : Cellule de Planification et de Statistiques  
COREN : Collectif des Ressortissants du Nord  
CRC : Comité Régional de Crise  
CRM : Caisse des Retraites du Mali  
CRT : Commission de Régulation des Télécommunications  
CSA : Commissariat à la Sécurité Alimentaire  
CSCOM : Centre de Santé Communautaire  
CSCRIP : Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté  
CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté  
CSRéf : Centre de Santé de Référence  
CT : Collectivités Territoriales  
CTSP : Comité de Transition pour le Salut du Peuple  
DAF : Direction Administrative et Financière  
DCI : Dénomination Commune Internationale  
PDDSS : Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social  
DGCT : Direction Générale des Collectivités Territoriales  
DGMP : Direction Générale des Marchés Publics  
DH : Développement Humain  
DHD : Développement Humain Durable  
DIEPA : Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement  
DNE : Direction Nationale de l'Emploi  
DNAT : Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire  
DNDS : Direction Nationale du Développement Social  
DNPD : Direction Nationale de la Planification du Développement  
DPRL : Division de la Planification Régionale et Locale  
DNSI : Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique  
DRDSES : Direction Régionale du Développement Social et de l'Economie Solidaire  
DRS : Direction Régionale de la Santé  
EDM-SA : Energie du Mali – Société anonyme  
EDS : Enquêtes Démographiques et de Santé  
EMOP : Enquête Modulaire Permanente auprès des Ménages  
ELIM : Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages  
ENP : Etudes Nationales Prospective 2025  
ESAT : Esquisse du Schéma d'Aménagement du Territoire  
FDE : Fonds de Développement de l'Eau  
FIDA : Fonds International de Développement Agricole  
ESS : Economie Sociale et Solidaire  
FARE : Forces Alternatives pour le Renouveau  
FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine  
FIAA : Front Islamique Arabe de l'Azawad  
FGHM : Fonds de Garantie Hypothécaire du Mali  
FNL : Fonds National du Logement

FONARCA : Fonds National des Risques et Calamités Agricoles  
FPLA : Front Populaire de Libération de l'Azawad  
FIDH /AMDH  
GAPRU : Groupe d'Alerte Précoce et de Réponse aux Urgences  
GAR : Gestion Axée sur les Résultats  
GIA : Groupe Islamique Armé  
GICL Groupe Islamique Combattant Libyen  
GICM : Groupe Islamique Combattant Marocain  
GICT : Groupe Islamique Combattant Tunisien  
GSPC : Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat  
HCI : Haut Conseil Islamique  
HIMO : Haute Intensité de Main d'Œuvre  
IBP : International Budget Partnership  
IDE : Investissements Directs Etrangers  
IDH : Indicateur de Développement Humain  
IDHI ; Indice de Développement Humain ajusté aux Inégalités  
IFM : Institut de Formation des Maîtres  
IGAEF : Inspection Générale des Affaires Economiques et Financières  
IHEM : Institut des Hautes Etudes en Management  
IIG : Indice d'Inégalité de Genre  
INPS : Institut National de Prévoyance Sociale  
INSTAT : Institut National de la Statistique  
IPM : Indice de Pauvreté Multidimensionnelle  
MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales  
MDRI : Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelle  
MEA : Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement  
MEFP : Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle  
MFUA : Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad  
MNLA : Mouvement national de libération de l'Azawad  
MPA : Mouvement Populaire de l'Azawad  
MPLA : Mouvement Populaire de Libération de l'Azawad  
MPR : Mouvement Patriotique pour le Renouveau  
MS : Ministère de la Santé  
MSF : Médecins Sans Frontières  
MUJAO : Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique Occidentale  
NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication  
OCHA : Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies  
OCRS : Organisation Commune des Régions du Sahel Convoitises du Sahel  
ODR : Opérations de Développement Rural  
ODHD : Observatoire du Développement Humain Durable  
OIM : Organisation Internationale pour les Migrations  
OIT : Organisation Internationale du Travail  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement  
OMH : Office Malien de l'Habitat  
OMS : Organisation Mondiale de la Santé  
ONG : Organisations Non Gouvernementales  
ONU : Organisation des Nations Unies  
ONUDC : Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime  
OPAM : Office des Produits Agricoles du Mali  
OSC : Organisations de la Société Civile

PAGAM/GFP : Programme d'Actions Gouvernementales sur l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques  
PBSG : Planification et Budgétisation Sensible au Genre  
PAGIRE : Plan d'Action de Gestion Intégrée des Ressources en Eau  
PAJE : Projet d'Appui aux Jeunes Entrepreneurs  
PAM : Programme Alimentaire Mondial  
PAMORI : Programme d'Appui à la Mobilisation des Ressources Intérieures  
PAN/EPG : Plan d'Actions National d'Extension de la Protection Sociale  
PAPESPRIM : Programme d'Appui à la Promotion de l'Emploi dans le Secteur Privé au Mali  
PARAD : Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation  
PAS : Programme d'Ajustement Structurel  
PDESC : Plan de Développement Economique Social et Culturel  
PDI : Programme de Développement Institutionnel  
PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability  
PEJ : Programme Emploi Jeune  
PEJHIMO : Programme Emploi Jeunes à Haute Intensité de Main d'Œuvre  
PESD : Politique Européenne de la Sécurité et de la Défense  
PGPSP : Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix  
PIB : Produit Intérieur Brut  
PMA : Paquet Minimum d'Activité  
PMH : Pompe à Motricité Humaine  
PNAEP : Plan National d'Accès à l'Eau Potable  
PNA/ERP : Programme National d'Action pour l'Emploi en vue de Réduire la Pauvreté  
PAN/EPG : Plan d'Action National d'Extension de la Protection Sociale  
PNAT : Politique Nationale d'Aménagement du Territoire  
PNE : Politique Nationale de l'Emploi  
PNRS : Politique Nationale de Recherche en Santé  
PNSA : Le Programme National de Sécurité Alimentaire  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement  
PPA : Parité de Pouvoir d'Achat  
PO : Plan Opérationnel  
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés  
PRECAGED : Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement  
PRMC : Programme de Restructuration du Marché Céréalière  
PRODEC : Programme Décennal de l'Education et de la Culture  
PRODEFPE : Programme Décennal de Développement de la Formation professionnelle pour l'Emploi  
PRODEJ : Programme Décennal de la Justice  
PRODESS : Programme de Développement Sanitaire et Social  
PROSEA : Programme Sectoriel Eau et Assainissement  
PSN/RSS : Plan Stratégique National pour le Renforcement du Système de Santé  
PSPSDN : Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement dans le Nord du Mali  
PTF : Partenaires Techniques et Financiers  
PTI : Programme Triennal d'Investissement  
PUEPT : Projet d'Urgence de l'Education Pour Tous  
RAMED : Régime d'Assistance Médical  
RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat  
RMDH : Rapport Mondial sur le Développement Humain

RNB : Revenu National Brut  
RNDH : Rapport National sur le Développement Humain  
RPM : Rassemblement Pour le Mali  
SAFELEC : Société Anonyme Française d'Electricité  
SEEUDE : Secteur Eau Environnement Urbanisme et Domaine de l'Etat  
SEMA : Société d'Equipements du Mali  
SMIG : Salaire Minimum Inter Entreprise Garanti  
SNIEAU : Système National d'Information sur l'Eau  
SNU : Système des Nations Unies  
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance  
US-AID : Agence Américaine pour le Développement International  
SADC : Schémas d'Aménagement et de Développement de Cercle  
SADCO : Schémas d'Aménagement et de Développement de Commune  
SADI : Solidarité Africaine pour la Démocratie et l'Indépendance  
SDS 1 : Schéma Directeur de la Statistique de première génération  
SIDA : Syndrome Immunodéficience Acquise  
SLDSES : Service Local du Développement Social et de l'Economie Solidaire  
SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire  
SNLP : Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté  
SOMIEX : Société Malienne d'Importation et d'Exportation  
TBS :Taux Brut de Scolarisation  
UNISDR : United Nations International Strategy For Disaster Reduction  
US.R.D.A. : Union Soudanaise Rassemblement Démocratique Africaine  
UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine  
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain  
UNTM : Union Nationale des Travailleurs du Mali  
UDPM : Union Démocratique du Peuple Malien  
UNEEM : Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali  
URD : Union pour la République et la Démocratie  
UE : Union Européenne  
VIH : Virus Immunodéficience Humaine

## RESUME

### Situation économique

Malgré une situation difficile en 2012 que le Mali a traversée, l'année 2013 a été marquée par une relative stabilité socio - politique et économique.

L'économie malienne a enregistré un taux de croissance du PIB de 1,7% en 2013 contre 0,0% en 2012. Cette croissance a été tirée par les secteurs secondaire et tertiaire. L'inflation a connu un niveau inférieur à la norme communautaire de l'UEMOA (3,0% maximum) en 2013. La consommation finale et les recettes ont connu une hausse.

### Situation sociale

La situation sociale en 2013 a été relativement apaisée par rapport à 2012. Les élections présidentielles et législatives ont été tenues dans un climat de paix. Après les récents événements de la région de Kidal, les nouvelles autorités ont accéléré le processus de dialogue et de la négociation dans la résolution de la crise au Nord du pays.

### Indice de développement humain

L'IDH calculé au niveau national est de 0,354 en 2012. L'IDH mondial au titre de 2012 (publié dans le Rapport mondial 2014) s'est établi à 0,406.

**Le retro-calcul de l'IDH dans le RMDH 2014 donne une valeur de l'IDH de 0,407 pour l'année 2013 pour le Mali** soit le 176<sup>ème</sup> rang sur 187 pays classés. En termes d'évolution, on constate que la valeur de l'IDH mondial du Mali a connu une croissance moyenne de 2,13% par an sur la période 2000-2013.

### Gouvernance et résilience

Dans cette étude, il s'est agi (i) de faire une analyse des mécanismes de gouvernance socioéconomique, politique et sécuritaire et d'évaluer leurs effets de 1991 à nos jours notamment en ce qui concerne l'avènement de la crise de 2012, (ii) d'identifier et analyser les types de résilience adoptés par les agents économiques pour faire face à la crise politique et sécuritaire, et (iii) de formuler les recommandations permettant d'améliorer la gouvernance économique, sociale, sécuritaire et la résilience à la crise en vue d'instaurer un développement inclusif et durable au Mali.

La gouvernance est perçue comme un mode de gestion des affaires publiques d'un pays où les principaux acteurs, notamment l'Etat, le Secteur Privé et la Société civile travaillent ensemble à la définition, à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques nationales.

Quant à la résilience, elle se définit comme la capacité à trouver des réponses positives, que sont la résistance et le rebondissement, à une perturbation quelconque produite par un danger qui a été mal contenu faute d'une insuffisance de protection rendant vulnérable.

L'analyse structurelle du système Mali, menée lors de la réalisation de l'étude nationale prospective Mali 2025 pour identifier les facteurs clés de l'évolution du pays, a mis en lumière le rôle moteur et structurant de la gouvernance pour le devenir du Mali.

La crise de 2012 au Mali a mis en lumière les faiblesses de nos systèmes de gouvernance politique, sécuritaire et socioéconomique. Qu'il s'agisse du fonctionnement régulier de notre système démocratique, la problématique de la participation citoyenne et la gouvernance locale qui n'a pas encore produit tous les effets escomptés.

Ce résultat est confirmé par l'analyse des systèmes de gouvernance politique, socio-économique et sécuritaire qui montre que l'une des principales causes de la crise réside dans les insuffisances de ces systèmes.

### ❖ **Gouvernance politique**

La démocratie malienne, malgré d'importants acquis, comporte de nombreuses faiblesses : le déséquilibre au profit de l'exécutif en matière de séparation des pouvoirs, le faible taux de participation et la mauvaise organisation des élections, des partis politiques en nombre pléthorique et peu représentatifs, une presse peu professionnelle, une société civile ayant peu de capacités, une administration publique perçue comme inefficace et minée par la corruption.

La décentralisation, qui est perçue comme la réforme administrative la plus importante du Mali, a permis la création des différents niveaux de collectivités territoriales dotées d'organes élus. Cependant, le processus est confronté à de nombreuses difficultés notamment la question de participation voire d'implication des populations dans la conduite de la politique et particulièrement le challenge du sentiment de vouloir vivre collectif.

La corruption reste perçue comme le principal mal de la gouvernance et annihilerait la majorité des efforts consentis pour le développement. Elle touche pratiquement l'ensemble des secteurs notamment politique (i), de l'armée et de la sécurité (ii), de la santé (iii), de l'éducation (iv), du secteur financier (v), et de la justice (vi). La lutte contre la corruption, bien que figurant au cœur des priorités des populations, tarde à enregistrer les résultats escomptés du fait (entre autres) de l'impunité. Cet état de fait seul ne saurait expliquer la crise multisectorielle que le pays a connue mais constitue, sans doute, un élément majeur qui l'a favorisée.

Selon les données de l'enquête Afro baromètre, les performances du Gouvernement dans la lutte contre la corruption sont en baisse depuis 2005. La proportion de des Maliens qui jugent "plutôt mal à très mal" la réponse du Gouvernement à la lutte contre la corruption est vite passée de 59% en 2008 à 69% en 2012 soit une augmentation de dix (10) points de pourcentage en quatre (4) ans ».

Egalement les données de Transparency International illustrent la gravité du problème de la corruption au Mali. De 2003 à 2013, on observe environ une moyenne de l'indice de l'ordre de 3 selon la perception de la corruption dans le secteur public.<sup>1</sup>L'indice varie de 0 (haut niveau de corruption) à 10 (haut niveau d'intégrité).

---

<sup>1</sup> Transparency International. Indice de Perception de La Corruption 2010.

La justice est l'un des domaines les plus sensibles en matière de gouvernance. Elle est le domaine qui permet de redresser les torts. Le constituant malien l'a élevé au titre de pouvoir, indépendant des deux autres, s'exerçant par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux. Le pouvoir judiciaire a été l'objet de nombreuses attentions se traduisant par des réformes successives. La dernière de ces réformes, le Programme Décennal de la Justice (PRODEJ) a enregistré des résultats encourageants.

Cependant, du fait de certaines faiblesses, la gouvernance judiciaire reste confrontée à certains problèmes qui altèrent sensiblement sa qualité : la situation des décisions de justice et l'accès, ainsi que le traitement, de certaines couches défavorisées (les femmes et les pauvres) aux services judiciaires.

### ❖ Gouvernance socioéconomique

Le système de planification s'est considérablement affaibli à l'occasion de l'avènement des politiques d'ajustement structurels et des programmes de lutte contre la pauvreté. Ces politiques n'ont pas produit les résultats escomptés. Particulièrement, les programmes de lutte contre la pauvreté n'ont pas atteint leurs objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté, idem dans les régions du Nord même si la pauvreté a régressé là, moins vite que dans le reste du pays. Selon les données du rapport de l'Enquête Modulaire et Permanente Auprès des Ménages 2011, l'incidence de la pauvreté est passée de 55,6 % en 2001 à 45,4% en 2011, soit une baisse d'environ 10 points de pourcentage sur la période. Entre 2010 et 2011, l'incidence de la pauvreté a légèrement augmenté de 1,8 point de pourcentage.

La vision de l'ENP Mali 2025 est évoquée dans tous les documents de politique généralement en ces termes : « les objectifs sont cohérents avec la vision Mali 2025 ». Cependant, à mi-chemin du terme de l'ENP, l'évolution du Mali est beaucoup plus proche du scénario catastrophe. Un scénario étant la description d'une situation future et de l'enchaînement des événements qui ont conduit de la situation présente à cette situation future, ce qui est arrivé n'est que la conséquence des décisions prises, des actions menées et des comportements adoptés par les différents acteurs de la gestion du pays. En d'autres termes, la crise est principalement due à la mal gouvernance.

Les politiques sociales font l'objet de plusieurs programmes dont les dispositifs institutionnels de formulation et de mise en œuvre consacrent une large place à la participation des différents acteurs des secteurs concernés. Les résultats de ces politiques sont cependant mitigés notamment dans le secteur de l'éducation avec des résultats quantitatifs en progrès et une qualité en détresse.

### ❖ Gouvernance sécuritaire

Les accords qui ont été signés depuis 1990 à la suite des négociations et leur application, même timide, ont été largement interprétés comme le signe de la faiblesse de l'Etat malien à contenir les menaces. Si ces différents accords ont permis d'apaiser momentanément la fronde, il faut noter que certaines de leurs causes ont fini par saper les fondements de la République du Mali.

C'est de là que ressort l'approche clientéliste de gestion du pouvoir car, la création des unités spéciales confiées aux Touaregs frondeurs, la démilitarisation graduelle des régions de Nord

du Mali au profit des groupes et des milices récupérés par des acteurs mal intentionnés a contribué à l'effondrement de l'Etat malien.

Ce sont ces errements de l'État qui ont sapé le capital de confiance existant entre les pouvoirs publics et les populations et ouvert une grave crise sécuritaire que le Mali n'a jamais connue. Au regard de l'enchevêtrement de ces facteurs cités, il est évident que les conditions étaient réunies pour une déstabilisation de l'Etat. L'absence de l'Etat et de ses services de sécurité a été saisie par les groupes terroristes qui ont fait de cet espace un lieu de refuge.

Après les évènements de 2012 on peut affirmer que la défense du Mali est quasi approximative. Sa logique semble s'inscrire dans celle du pompier qui consiste à éteindre le feu dès qu'il embrase une zone, notamment celle du Nord.

### ❖ Résilience

L'agression qui a frappé le Mali en 2012 a été d'une violence sans précédent dans l'histoire des rebellions. Son ampleur s'explique, en partie, par le fait que des forces extérieures y ont pris part, afin de préserver un espace sans loi ni foi qu'elles avaient réussi à constituer à la faveur des différents accords de paix qui avaient recommandé un retrait du dispositif sécuritaire national de la partie nord du pays.

Suite à l'occupation du nord, de nombreuses personnes se sont déplacées. Celles qui n'ont pas franchi les frontières nationales ont été appelées des déplacés. Ces derniers aussi bien que les personnes qui n'ont pu le faire, pour diverses raisons ont bénéficié d'une solidarité parentale, communautaire, nationale et internationale d'une importance inégalée jusque-là. Un interlocuteur interviewé dira à ce propos que « *lasolidarité n'est pas un vain mot, elle a été une réalité ici. La solidarité est nécessaire pour que les choses marchent* ». Cette solidarité, qui s'est traduite par une mobilisation générale, a donné un visage humain à ces déplacements de personnes. Le faible nombre de déplacés ayant vécu dans des camps ou centres de déplacés est la manifestation d'une grande solidarité familiale. La mobilisation de cet élan de solidarité a été un facteur de résilience, en termes de résistance, particulièrement important.

La seconde composante de la résilience, qui est le rebondissement, reste à entreprendre. La reprise d'une vie normale, à travers des activités créatrices de biens et de revenus, reste particulièrement timide. La présence de l'Etat, à travers la fourniture de services, reste encore faible. Les partenaires ne sont pas encore prêts à engager des fonds dans un contexte de sécurité très volatile.

Le Mali doit faire face à de nombreux défis dont la consolidation de la paix et de la sécurité, la refondation de son système de gouvernance démocratique, éducative et sanitaire ainsi que la mise en place de conditions propices à la formation et à l'emploi des jeunes. Le retour définitif de la paix et de la sécurité est le fondement de tout progrès social.

Le rapport adresse une série de recommandations dans les trois (3) domaines de gouvernance abordée à l'attention du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale, des Organisations de la Société Civile et des Partenaires Techniques et Financiers. Il est urgent et impératif chacun en ce qui lui concerne de jouer pleinement sa partition dans la mise en œuvre de ces recommandations notamment en mettant en place des systèmes de veille et d'alerte pour éviter une résurgence de la crise.

## INTRODUCTION

Les questions de gouvernance ont fait l'objet de plusieurs politiques des différents gouvernements de la Troisième République du Mali. Elles se sont traduites notamment par un processus de réformes institutionnelles induites par la démocratisation de la vie publique, la décentralisation et la déconcentration de l'action administrative.

Le document cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile adopté par le Gouvernement du Mali en 2010, s'inscrit dans cette logique et repose sur deux concepts fondamentaux, à savoir : (i) le concept de sécurité humaine (se délivrer de la peur et se prémunir contre le besoin) ; (ii) le concept de gouvernance partagée, de la sécurité et de la paix qui, tout en reconnaissant à l'Etat un rôle moteur de conception, d'orientation, d'impulsion et de coordination en matière de sécurité, privilégie la définition et la coordination des rôles et responsabilités de tous.

Egalement, dans la dynamique des réflexions stratégiques au sein des pays pour l'agenda de développement post 2015, le Mali accorde une place de choix à la thématique « Gouvernance, paix et sécurité »<sup>2</sup>.

Par ailleurs dans les différentes stratégies de réduction de la pauvreté (CSLP 2002-2006, CSCRP 2007-2011 et CSCRP 2012-2017), la gouvernance ressort comme une priorité.

Malgré la mise en œuvre des politiques sus-citées et d'autres projets et programmes, le niveau de développement souhaité et la bonne gouvernance ne sont pas encore une réalité. Les rapports de suivi de ces projets et programmes pour la plupart révèlent des progrès, mais le constat est que ceux-ci ne sont pas perceptibles dans les conditions de vie des populations. Dans ce contexte, quels sont les différents éléments de compréhension que peut fournir l'examen de la mise en œuvre des politiques et programmes de développement des deux (2) dernières décennies ?

Au-delà des défaillances particulièrement visibles au niveau des domaines socioéconomique, les événements du 22 mars 2012 et de la crise qui s'en est suivie semblent traduire les insuffisances notoires en matière de gouvernance politique, socio-économique et sécuritaire. L'objectif global de cette étude est de contribuer à la consolidation de la gouvernance et à une meilleure analyse de la résilience au Mali.

Il s'agit de façon spécifique de :

- faire une analyse des mécanismes de gouvernance socioéconomique, politique et sécuritaire et évaluer leurs effets de 1991 à nos jours notamment en ce qui concerne l'avènement de la crise de 2012 ;
- étudier les causes profondes de la faiblesse de la gouvernance socioéconomique, politique et sécuritaire au Mali ;

---

<sup>2</sup>Les consultations révèlent aussi la faiblesse des institutions, donc le besoin d'avoir « des institutions fortes et une meilleure participation politique ». D'après les résultats des travaux de réflexion en groupe, les raisons sont multiples : i) lenteur des transferts des compétences et ressources aux collectivités ; ii) manque de confiance à la justice ; iii) corruption, népotisme et impunité ; iv) faiblesse des Institutions et de la participation politique (moins de 50% de taux de participation aux élections).

- identifier et analyser les types de résilience adoptés par les agents économiques pour faire face à la crise politique et sécuritaire ;
- formuler les recommandations permettant d'améliorer la gouvernance économique, sociale, sécuritaire et la résilience à la crise en vue d'instaurer un développement inclusif et durable au Mali.

## **Méthodologie**

La démarche méthodologique, essentiellement qualitative, comprend deux parties : l'analyse documentaire et des entretiens avec des acteurs ciblés sur les différentes thématiques.

L'analyse documentaire a consisté en la compilation, au dépouillement de différents documents existants et accessibles afin d'en faire la synthèse ou, plutôt dans le cas présent, l'état de la question de la gouvernance socioéconomique, politiques et sécuritaire au Mali.

Les entretiens ont visé à produire des données sur le vécu et le perçu et les perspectives des acteurs ciblés (Cf. annexe).

L'étude comprend quatre parties : le développement humain durable et la gouvernance, l'analyse de la gouvernance, l'analyse de la résilience et les recommandations.

**Le Développement humain durable et la gouvernance** inclue: (i) l'évolution des indicateurs macroéconomiques, (ii) les indicateurs de développement humain (IDH), (iii) les Liens entre les composantes de l'IDH et la Gouvernance socioéconomique et politique

**L'analyse de la gouvernance** comportera (i) : les définitions de la gouvernance et les caractéristiques principales auxquelles elles renvoient, (ii) l'analyse des politiques de gouvernance, leur mise en œuvre, et leurs effets.

**L'analyse de la résilience** comprend : (i) La définition de la résilience et les éléments principaux auxquels elle renvoie, (ii) l'identification et l'analyse des facteurs de résistance et de rebondissement.

Pour l'identification et l'analyse des différents types de résilience, l'approche a été essentiellement qualitative. La production des données s'est faite à travers des entretiens individuels, collectifs et par focus groupes. Ces enquêtes ont été faites à Bamako, à Mopti, à Tombouctou et à Gao. Les entretiens ont concerné, des déplacés, des déplacés de retour, des non déplacés, des chefs de famille hôtes, les autorités administratives, politiques, religieuses, des entrepreneurs, des groupes organisés, des organisations de la société civile, des Organisations Non Gouvernementales étrangères, des organismes du Système des Nations Unies.

**Les recommandations** devront permettre : (i) d'améliorer la gouvernance économique, sociale, sécuritaire en vue d'éviter à notre pays de tomber encore dans une pareille crise et (ii) de développer les capacités de résilience à la crise auprès des différents acteurs de la société malienne.

## Les définitions de la gouvernance, de la résilience et les caractéristiques principales

Le sujet de l'étude contient deux concepts majeurs autour desquels va s'articuler toute la réflexion. Il s'agit des concepts de gouvernance et de résilience. Il importe, avant tout de tracer les contours, en termes de sens et de significations selon les contextes, afin d'éviter le plus possible de malentendus.

**La gouvernance**, dans son acception sociologique, renvoie à la théorie des sociétés des parties prenantes et selon laquelle les sociétés actuelles sont constituées de parties prenantes très différenciées. Dans un tel contexte, la gouvernance évoque un mode de gestion des affaires publiques où « *tous ceux qui ont intérêt à agir ensemble doivent pouvoir parler... Sa mise en œuvre est censée contribuer à éviter le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique...* » (Joumard, 2009, p 17). Ce choix pourrait permettre ainsi de « *promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux.* » (LACROIX & al, 2012, 23). A travers la gouvernance, le citoyen est non seulement impliqué (participation à la prise de décision) mais responsabilisé quant à la mise œuvre et au suivi des décisions collectives. Comme telle, elle devient une stratégie de mobilisation d'une certaine catégorie d'acteurs sociaux.

Les sociétés actuelles sont constituées non seulement de parties prenantes mais aussi doublement complexes : techniquement (la spécialisation) et politiquement (démocratie et multiplicité des acteurs).

Si la notion de gouvernance a été remise sur scène depuis un quart siècle, elle existe depuis bien longtemps et tire son origine du domaine de la navigation à l'époque où le verbe grec « *kubernân* » signifiait « *piloter, un navire ou un char* » et utilisé par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes (Joumard, 2009, 17).

Dans son évolution, le terme gouvernance, dans son acception anglaise *governance*, a été remis sur selle en 1930 (Joumard, 2009 ; Mandiang, 2008) pour les entreprises, à travers l'expression *corporate governance* (gouvernance d'entreprise) qui « *désigne un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction* » Mandiang 2008, 3). Cette notion a été plus tard vulgarisée à partir des années 1990 par les institutions d'aide au développement.

Chaque acteur, auteur ou institution donne une définition en fonction des objectifs poursuivis et des contextes, à travers un mode de gestion particulier. Cette diversité fera dire à Oliver De Sardan que « *gouvernance est un terme très polysémique, utilisé à des niveaux différents et portant sur des objets de natures diverses...* » (2009, 4). Il en est ressorti de nombreux amalgames, malentendus (Olivier De Sardan 2008) et controverses (Mandiang 2009) autour de la gouvernance.

Au-delà de cette diversité d'interprétations et de la polysémie, la définition suivante qu'en donne le PNUD semble opératoire pour atteindre les objectifs : « *governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all level. It comprises the mechanisms, processes and institutions, through which citizens and groups articulate their interests, exercises their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*». (LACROIX & al, 2012, 5). Cette définition est partiellement reprise dans un document du FIDA en 1999.

LACROIX & al (2012, 8) se sont approprié cette définition pour l'adapter à leur vision qui considère la gouvernance comme « *l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir* ».

Progressivement la gouvernance s'est retrouvée sur la table des conditionnalités d'accès à l'aide au développement et la bonne gouvernance et est devenue une prescription, parmi d'autres, et dont les critères de référence sont : « *présence d'un État de droit, absence de corruption, équité, responsabilité, imputabilité, efficacité, transparence, participation*. (Lacroix 2012, 6)

Au-delà des prescriptions normatives ci-dessus évoquées, la définition construite par le PNUD et celle proposée par Lacroix & al (2012) sont suffisamment larges et prennent en charge les différents aspects fondamentaux (ou principales dimensions) sous lesquels la gouvernance se décline. On y retrouve tous les ingrédients de la gouvernance, en termes de règle, de processus, de la participation d'acteurs multiples et différenciés qui entrent en négociation pour prendre des décisions collectives assorties de la responsabilisation de chaque partie prenante, donnant ainsi à chacune une parcelle de pouvoir que l'ensemble ne peut ignorer. Elle est donc un mode de gestion des affaires publiques d'un pays où les principaux acteurs, notamment l'Etat, le Privé et la Société civile travaillent ensemble à la définition, à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques nationales.

C'est à la lumière de ces considérations que sera entreprise notre analyse de la gouvernance politique, socioéconomique et sécuritaire, à travers les différentes politiques publiques mises en œuvre pour la gestion des différents domaines mentionnés. L'échec de chacune de ces politiques peut entraîner une faillite de l'Etat et déboucher sur des crises plus ou moins profondes. Ces crises peuvent engendrer, comme ce fut le cas au Mali en 2012, des blessures ou plutôt traumatismes de natures diverses. La crise de 2012 au Mali a été à la fois politique et sécuritaire, caractérisée par des blessures socioéconomiques particulièrement graves. Aujourd'hui, on peut dire que la crise politique est relativement résorbée, avec la remise à flot des instances politiques et un retour à une vie constitutionnelle normale. Quant à la crise sécuritaire, sa gestion, déjà très avancée à travers la libération des espaces occupés, est en cours. Les traumatismes qu'elle a causés sont encore présents sur les corps, dans les esprits, sur le mode de vie, notamment dans les relations de voisinage. Comment les différentes victimes physiques et non physiques (psychologiques) ont vécu cette crise, l'ont traversée et se relèvent-elles. Ces différents aspects de notre interrogation introduisent la notion de résilience, qui est la deuxième dimension majeure de notre réflexion et que nous allons définir et délimiter.

**La résilience** se pense donc par rapport à une crise. Celle-ci est la manifestation d'une situation de vulnérabilité face à un risque, une menace activée. Elle s'analyse dans un contexte de traumatisme (blessure) dû à un choc qui est la résultante de la rencontre d'un danger en activité qui se produit dans une situation d'absence ou d'insuffisance de défense ou de protection (vulnérabilité).

La résilience se construit suite au contact simultané de trois facteurs qui sont la vulnérabilité, la menace et le traumatisme. Il importe de préciser le contenu qui est donné à chacun de ces facteurs

La vulnérabilité « *n'est pas synonyme de manque ou de besoin, mais d'absence de défense, d'insécurité et d'exposition au risque, aux chocs et au stress. Ici la vulnérabilité se réfère à l'exposition aux contingences et aux stress, la difficulté à gérer ces situations.* » (Obrist Brigit, & al, 2011, 11), La vulnérabilité devient alors : *l'incapacité à faire face au choc du fait d'un déficit d'adaptation* (Op Cit, 2011, 13). La vulnérabilité ne peut se concevoir sans la présence d'un risque auquel une personne, une communauté ou un pays est exposé.

Le risque « *résulte de l'exposition d'un enjeu ( ) à un aléa ( ), c'est-à-dire une source de danger. Il n'y a toutefois de risque que si l'enjeu est vulnérable. Lorsque la menace devient réalité, le choc produit des dommages matériels, des perturbations ou des dysfonctionnements ; au-delà d'un certain seuil on a affaire à une crise...* » (Djament-Tran, 2012, 4-5). Il est aussi : « *la probabilité de survenue de conséquences dommageables ou de pertes attendues (mort, blessés, moyens de subsistance, biens, moyens de subsistance, activités économiques interrompues, ou dégâts environnementaux) résultant des interactions entre risques naturels ou provoqués par l'homme et situation de vulnérabilité* « ... (Obrist Brigit, & al, 2011, 11). Cette dernière citation évoque le risque comme la cohabitation (coexistence) d'un danger ou d'une menace, avec une personne, un groupe de personnes, un pays sans protection appropriée.

Quant au traumatisme, il provient de la crise, comme un des impacts de celle-ci, parmi d'autres, en termes de dommages de natures diverses.

Les contours des facteurs de production de la résilience ayant été définis, en quoi consiste celle-ci, quelles sont les définitions que les uns et les autres en donnent-ils ?

Une première définition de la résilience la met hors du champ de production de connaissances des sciences sociales et humaines qui en font actuellement un large usage. Il semble donc que : « *A l'origine la résilience renvoie à la physique des matériaux et comme la capacité de ceux-ci à reprendre la forme initiale après un choc. Dès lors elle s'est étendue à plusieurs disciplines. Avec des fortunes diverses... Durant la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, elle désigne la capacité des individus à se remettre d'un traumatisme grave.* » (Inter-réseaux développement rural 2013, bulletin de synthèse souveraineté alimentaire, n°8). L'on est ainsi passé des matériaux aux hommes individuels et plus tard à des ensembles plus larges comme les définitions ci-dessous permettent de le constater.

L'une des définitions les plus partagée est celle de l'United Nations International Strategy For Disaster Reduction (UNISDR) 2009 qui définit la résilience comme : « *la capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques, de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base.* » (Inter-Réseau développement rural, 2013, Bulletin de synthèse n°8,2)

D'autres institutions ont donné plus de précisions, quant à la nature des risques. Ainsi, la résilience est également « *la capacité d'une personne physique d'un ménage, d'une communauté, d'un pays, ou d'une région à résister, à s'adapter et à se remettre rapidement, à la suite de tensions et de chocs, tels que des sécheresses, des violences, de conflits ou*

*encore des catastrophes naturelles.* » (Commission Européenne, Aide Humanitaire et Protection civile, ECHO Europe/Aid : Fiche Info « résilience » Mai 2013). D'autres sont non plus précis mais également plus nuancés, en inscrivant la résilience dans un contexte de développement durable. Ainsi selon le Departement for International development (DFID) la résilience : « *est la **capacité** des pays, des communautés et des ménages, à s'adapter aux changements, en conservant ou en transformant leur niveau de vie, face à un choc – comme un tremblement de terre, une sécheresse ou un conflit – sans compromettre leurs perspectives à long termes* » (Inter-Réseau développement rural, 2013, Bulletin de synthèse n°8, 2).

Comme on peut aisément le constater avec ces auteurs, « *selon le corpus, la résilience fera référence à des notions plus ou moins connexes : résistance, capacité à faire face, capacité d'adaptation, capacité de réponse, retour à l'équilibre, absorption du choc (système reconstruction (bâtiment), reconstruction (politique (politique sociale, symbolique) etc.* » (Djament-Tran, 2012,11)

Une brève synthèse est faite par Tisseron, (2007), pour qui la résilience « *est à la fois la capacité de résister à un traumatisme et celle de se reconstruire après lui.* » (Michalet Bernard, 2012, 21).

En fin de compte, la résilience est la capacité à trouver des réponses positives, que sont la résistance et le rebondissement, à une perturbation quelconque produite par un danger qui a été mal contenu faute d'une insuffisance de protection rendant vulnérable.

## **PREMIERE PARTIE : DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ET GOUVERNANCE**

### **1.1. Contexte de développement et de réduction de la pauvreté au Mali**

Les pays à développement humain élevé sont aussi des pays réputés pour la qualité de leur système de gouvernance (cf. Classements Doing Business et Transparency International). Ces pays offrent des services socio - sanitaires et des infrastructures éducatives de qualité à leurs citoyens et se caractérisent par une productivité élevée. Avec un indice de développement humain (IDH) de 0,407 en 2013 contre 0,406 en 2012 selon le Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) 2014, le Mali fait partie du lot des pays à faible développement humain (IDH inférieur à 0,556 pour l'année 2013). Cette valeur de l'IDH attribue au Mali le 176<sup>ème</sup> rang sur 187 pays classés.

Malgré les quelques résultats engrangés, depuis la mise en œuvre du CSLP 2002 - 2006 et CSCRP 2007 - 2011, la cible OMD qui consistait à réduire le taux de pauvreté de moitié (34,7%) avant 2015 ne serait pas atteinte si la tendance actuelle se maintenait. La mise en œuvre du CSCRP 2012 - 2017 qui ambitionne de faire du Mali un pays émergent à l'horizon 2017 a été fortement ébranlée par la grave crise sécuritaire et institutionnelle qu'a connue le pays en 2012.

En effet, la crise a fortement impacté l'activité économique aggravant ainsi les conditions de vie déjà précaires. Cette crise institutionnelle et sécuritaire de 2012 a entraîné le repli de l'activité économique avec un taux de croissance de 0,0%. Malgré la persistance de la crise, le taux de croissance a connu une légère reprise pour s'établir à 1,7% en 2013. Il est attendu en 2014 selon les prévisions de l'INSTAT un taux de croissance du PIB de 6,5%.

En conséquence, le taux de pauvreté a augmenté en 2012 à 42,7% repartie de façon inégale selon que l'on se trouve en milieu urbain (19,7%) ou en milieu rural (49,5%).

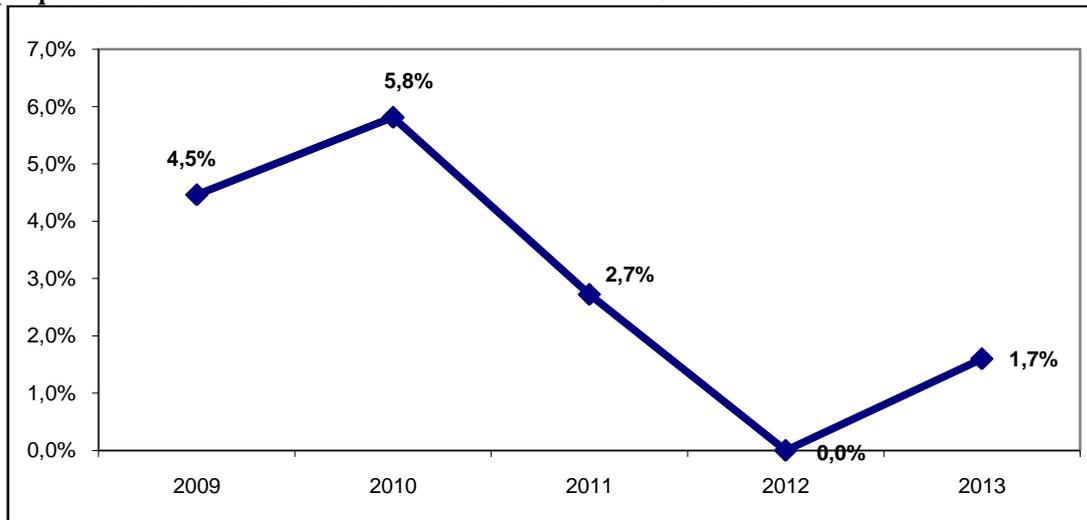
Pour réduire efficacement la pauvreté et les inégalités et changer de paradigme, le Mali doit initier et mettre en œuvre des stratégies efficaces axées sur l'accélération de la croissance économique (à deux chiffres si possible) d'une part et la transformation active des structures socio - économiques du pays d'autre part. A ces stratégies doit être combinée une politique efficace de redistribution des fruits de la croissance, pour générer une réduction importante du taux de pauvreté.

#### **1.1.1. Evolution des indicateurs macroéconomiques**

Au Mali, l'année 2013 a été marquée par une relative stabilité socio - politique et économique après une situation difficile en 2012.

L'économie malienne a enregistré un taux de croissance du PIB de 1,7% en 2013 contre 0,0% en 2012. Cette croissance a été tirée par les secteurs secondaire et tertiaire.

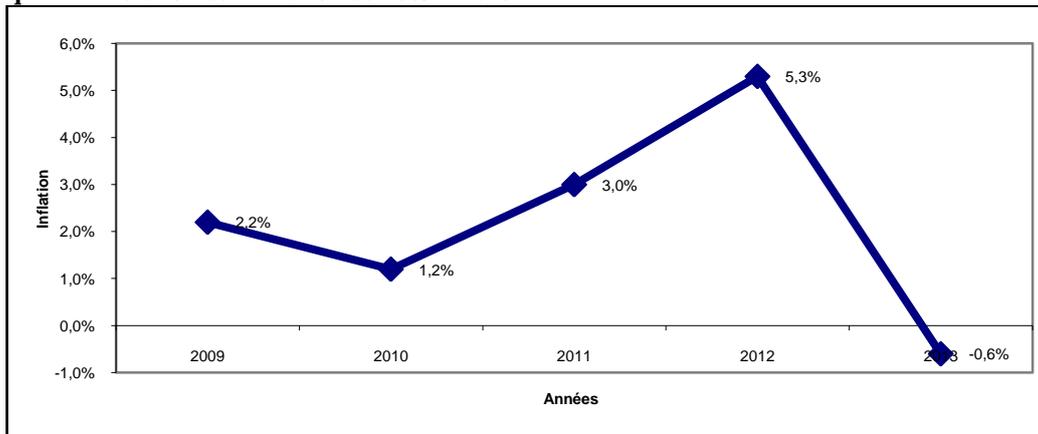
**Graphique 1 :** Evolution du taux de croissance réel du PIB de 2009 à 2013



**Source :** INSTAT

L'inflation mesurée par l'indicateur de convergence de l'UEMOA, qui est le taux d'inflation moyen des douze (12) mois, a été de -0,6% en 2013 contre 5,3% en 2012. Ce niveau est inférieur à la norme communautaire de l'UEMOA (3,0% maximum).

**Graphique 2 :** Évolution de l'inflation de 2009 à 2013



**Source :** INSTAT

La consommation finale a connu une hausse de 7,5% en 2013 contre une baisse de 1,2% en 2012. Cette hausse est imputable principalement à l'augmentation de la consommation finale des administrations qui est ressortie à 13,0% en 2013 contre -10,0% en 2012. La formation brute de capital fixe est passée de -30,8% en 2012 à 23,3% en 2013, suite principalement à la hausse des investissements publics (55,0%).

Compte tenu de toutes ces évolutions, le solde global de la balance des paiements<sup>3</sup> est ressorti à 61,5 milliards en 2013 contre 1,1 milliard en 2012.

<sup>3</sup> Voir le tableau en annexe

Les recettes totales cumulées en réalisation à fin décembre 2013 sont ressorties à 951,2 milliards de FCFA contre une réalisation de 912,8 milliards de FCFA à fin décembre 2012, soit une augmentation de 4,2%. Les recettes budgétaires ont atteint 842,7 milliards de FCFA en 2013 contre 813,3 milliards de FCFA en 2012, soit une hausse de 3,6%, en lien avec l'amélioration des recettes fiscales qui sont passées de 758,7 milliards de FCFA en 2012 à 804,5 milliards de FCFA en 2013 soit une progression de 6,0%. Le niveau de la pression fiscale s'est situé à 15,1% en 2013 contre 14,2% en 2012. Ce niveau reste toujours inférieur à la norme communautaire de 17% minimum.

Le solde budgétaire de base s'est détérioré en s'affichant à -160,4 milliards de FCFA en 2013 (- 2,9% du PIB) contre -62,5 milliards de FCFA en 2012 (- 1,2% du PIB). En prenant compte des dons faits par les partenaires du Mali, ce déficit s'est établi à 145,6 milliards de FCFA en 2013 contre 69,6 milliards de FCFA en 2012. Cela représente - 2,7% du PIB en 2013 contre - 1,3% du PIB en 2012. Les arriérés de paiements extérieurs sont ressortis à 27,1 milliards de FCFA en 2012 mais l'Etat n'a enregistré aucun arriéré de paiement en 2013.

Au 31 décembre 2013, l'encours de la dette publique à moyen et long terme est estimé à 1698,5 milliards de FCFA comprenant la dette intérieure pour 253,5 milliards de FCFA soit 14,9% du total et la dette extérieure pour un montant de 1 445,0 milliards de FCFA soit 85,1% de l'encours total.

**Tableau 1: Encours de la dette publique entre 2010 et 2013 (Mrds de FCFA)**

<i>Rubrique/Année</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
<i>Encours de la dette extérieure</i>	1128,6	1227,8	1350,0	1445,0
<i>Encours de la dette intérieure</i>	203,4	238,1	195,0	253,5
<i>Encours Total Dette publique</i>	1332,0	1465,9	1545,0	1698,5
<i>Ratio encours de la dette/PIB (en%)</i>	29,2%	28,7%	29,5%	31,4%

Source : DGDP

### 1.1.2. Situation sociale

La situation sociale en 2013 a été relativement apaisée par rapport à 2012. Les élections présidentielles et législatives ont été tenues dans un climat de paix. Les nouvelles autorités sont entrain d'adopter la voie du dialogue et de la négociation dans la résolution de la crise au Nord du pays.

Une amélioration des indicateurs sociaux a été notée, cela en rapport avec les efforts déployés par les autorités en faveur du bien-être des populations.

En matière d'Education, le taux brut de scolarisation (TBS) au 1<sup>er</sup> cycle s'est établi à 79,7% en 2013 (dont 73,2% pour les filles) contre 78,3% en 2012. Quant au taux d'admission au 1<sup>er</sup> cycle, il s'est situé à 65,0% en 2013 contre 64,9% en 2012. Le taux d'achèvement au premier cycle est ressorti à 56,10% (dont 51,20% pour les filles) contre 54,10% en 2012.

Dans le domaine de la santé, le taux de consultation prénatale est passé de 68% en 2012 à 72% en 2013. Le taux d'accouchement assisté s'est établi à 58,0% en 2013 contre 56,0% en 2012. Le nombre de CSCom fonctionnel s'est situé à 1151 en 2013 contre 1134 en 2012, soit une hausse de 1,5%.

Selon les résultats de l'Enquête Modulaire Permanente auprès des Ménages<sup>4</sup> (EMOP 2013), le taux d'accès à l'électricité pour les ménages est de 24,6% en 2013 contre 33,1% en 2011. S'agissant de l'eau potable, 78,9% des ménages ont accès à l'eau potable en 2013 contre 80,9% en 2011. Le taux de chômage (au sens du BIT), s'est situé à 10,8% en 2013 contre 6,9% en 2011. La proportion des ménages propriétaires de leur logement est de 73,9% en 2013 contre 73,2% en 2011.

Le Gouvernement du Mali accorde une grande importance au secteur du développement social et de la solidarité comme axe stratégique contribuant au développement d'une manière générale. Cela est corroboré par l'adoption par le Gouvernement de certains documents de politiques, de stratégie et de plans d'actions adoptés en Conseil des Ministres. Il s'agit notamment de la Politique Nationale de Solidarité (1993), de la Déclaration de Politique Nationale de Protection Sociale (2002), de la Stratégie Nationale d'Extension de la Couverture Maladie aux secteurs informel et agricole à travers les mutuelles de santé (2011) et des Plans d'Actions Nationaux d'Extension de la Protection Sociale (2005-2009 et 2011-2015). Ces différentes initiatives ne font que traduire l'adhésion du Mali aux différents instruments internationaux en faveur de la promotion des droits humains, dont la Politique de Protection Sociale de l'Union Africaine adoptée à Windhoek en 2008. Cette volonté politique malienne a permis d'enregistrer les résultats ci-après en 2013.

Dans le cadre de l'appui aux personnes vulnérables, 650 personnes handicapées en besoins d'appareillages ont été satisfaites (contre 1656 en 2012), 1218 enfants handicapés ont été scolarisés (contre 761 en 2012), 10424 personnes âgées malades ont reçu des consultations médicales gratuites (contre 4883 en 2012), 1 869 femmes démunies seules chargées de famille ont bénéficié d'AGR (contre 676 en 2012), 628 mendiants ont été réinsérés (contre 312 en 2012), et 4 582 personnes démunies ont été prises en charge médicalement y compris les grands malades (contre 48 818 en 2012).

Dans le domaine de la protection Sociale et de l'Economie Solidaire les principales actions ont été le renforcement de la protection sociale (628 950 personnes inscrites à l'AMO, soit une progression de 35,05% par rapport à 2012 ; 10 060 personnes inscrites au RAMED contre 1526 en 2012 et 1 561 personnes indigentes prises en charge médicalement contre 931 en 2012) .En terme de promotion de l'économie sociale et solidaire, les activités ont été axées sur la promotion de la mutualité (le nombre total de mutuelles de santé fonctionnelles a été de 171 en 2013 contre 155 en 2012), la promotion des sociétés coopératives (1 534 nouvelles créations ont été enregistrées en 2013 contre 6 175 nouvelles créations en 2012), l'appui aux associations de santé communautaire (passant de 70% en 2012 à 67,6% en 2013).

Toutefois, les résultats obtenus sont, dans leurs majorités, inférieurs aux prévisions faites pour la période, du fait de la suspension de l'appui budgétaire sectoriel et de l'arrêt des activités de développement social dans tout le septentrion et une partie de la région de Mopti et de Ségou pendant une bonne partie de l'année à cause de l'insécurité.

Par ailleurs et s'agissant des actions humanitaires, la situation des personnes déplacées au 30 octobre 2013, selon les données du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unis au Mali (OCHA), a été de 28 366 personnes déplacées internes et 169 291 réfugiées. Le district de Bamako a été la localité d'accueil du plus grand nombre de

---

<sup>4</sup>Mais, il faut noter ce passage de l'EMOP 2013 exclut les régions de Tombouctou, Gao et Kidal à cause de la situation d'insécurité qui prévalait.

personnes déplacées à cause de la capacité de ses services sociaux et de ses infrastructures de base. Les régions de Mopti et de Ségou ont souvent servi d'étapes pour les personnes déplacées avant leur destination finale. Le nombre de personnes réfugiées s'est élevé à 169 291 personnes. La Mauritanie a accueilli 67562 personnes, elle devance le Niger et le Burkina Faso avec respectivement 50 000 et 49 975 personnes.

## **1.2. Les indicateurs de développement humain**

Le caractère multidimensionnel du développement humain et la profondeur du concept ont rendu nécessaires la construction de différents indices en vue de pouvoir cerner ses multiples aspects. Au-delà de l'IDH qui est le plus usité, les principaux indicateurs sont les suivants :

- l'indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI) ;
- l'indice d'inégalité de genre (IIG) ;
- l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) ;
- Indice de Développement Humain (IDH).

Chacun de ces indices apporte des informations sur le développement humain dans le pays pour lequel il est calculé. Nous rappelons que depuis le Rapport mondial sur le développement humain de 2010, les quatre indices composites ci-dessus sont présentés, l'IIG et l'IPM sont des indices expérimentaux.

### **1.2.1. L'indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI)**

Il ne se limite pas au niveau de développement humain atteint dans un pays en termes de santé, d'éducation et de revenus. Cet indice se fixe l'objectif de montrer la répartition des réalisations entre la population, en réduisant la valeur de chaque dimension en fonction du niveau d'inégalité qu'elle présente. L'IDHI peut être interprété comme le niveau réel du développement humain (tenant compte des inégalités), alors que l'IDH désigne le développement humain potentiel qu'il serait possible d'atteindre en l'absence de toute inégalité. La différence entre l'IDH et l'IDHI, exprimée sous forme de pourcentage, indique la perte subie par le développement humain potentiel en raison des inégalités. La différence entre le classement selon l'IDH et l'IDHI montre que la prise en compte des inégalités est susceptible de faire reculer un pays dans le classement si cette différence a une valeur négative. Il y a une possibilité de faire progresser le même pays si la différence est positive.

Différents indices dimensionnels sont calculés pour aboutir à l'IDHI :

- l'indice d'espérance de vie ajusté aux inégalités (0,293 en 2013) ;
- les pertes subies par le Développement Humain potentiel en raison des inégalités dans l'espérance de vie (45,6% en 2013) ;
- l'indice de niveau d'éducation ajusté aux inégalités (0,193 en 2013) ;
- Les pertes subies par le DH potentiel en raison des inégalités de niveau d'éducation (36,9% en 2013) ;
- Le coefficient de Gini qui exprime les inégalités de revenu (0,33 sur la période 2003-2013).

La valeur chiffrée de l'IDHI n'est pas disponible pour le Mali au titre de 2013.

### 1.2.2. L'indice d'inégalité de genre (IIG) :

Cette grandeureffectueune mesure des inégalités dans les réalisations des hommes et des femmes dans trois dimensions : santé reproductive, autonomisation et marché du travail. L'IIG devrait permettre l'analyse des politiques et efforts. Une valeur élevée indique une forte inégalité entre les hommes et les femmes. En 2013l'IIG s'est établi à 0,673pour le Mali, le classant au 145<sup>ème</sup> rang sur 149 pays classés.

### 1.2.3. L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) :

Il est conçu pour déterminer le cumul de privations auxquelles les personnes sont confrontées dans les domaines de l'éducation, de la santé et des niveaux de vie. L'IPM fournit l'incidence d'une pauvreté multidimensionnelle non monétaire, il s'agit du dénombrement des personnes se trouvant dans la pauvreté multidimensionnelle et aussi de l'intensité de celui-ci (nombre relatif de privations subies simultanément par ces personnes).

### 1.2.4. L'Indice de Développement Humain (IDH)

Le Développement humain d'un pays prend en compte plusieurs dimensions, l'IDH en constitue une mesure synthétique. Le niveau élevé de cet indice traduit la longévité des populations, un bon niveau d'éducation et le fait d'avoir un niveau de vie décent.

La méthode de calcul de l'IDH a connu une révision<sup>5</sup> en 2010 pour la raison qu'elle ne permettait pas de mieux mesurer les progrès accomplis dans les trois dimensions de base. Ainsi, la santé est mesurée par l'espérance de vie à la naissance (nombre d'années qu'un nouveau-né peut espérer vivre si les taux de mortalité par âge ayant prévalu au moment de sa naissance demeurent inchangés tout au long de sa vie). La mesure des réalisations en matière d'éducation prend en compte les années de scolarisation escomptées pour un enfant d'âge scolaire et les années de scolarisation préalables moyennes pour les adultes âgés de 25 ans et plus. S'agissant du niveau de vie, la mesure est désormais faite à travers le Revenu National Brut<sup>6</sup> (RNB) par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat. L'indice s'obtient en calculant un indice dimensionnel correspondant à chacune des 3 composantes ci-dessus mentionnées, enfin à retenir la moyenne géométrique de ces indices dimensionnels.

**Tableau 2: Evolution de l'IDH du Mali entre 2005 et 2013**

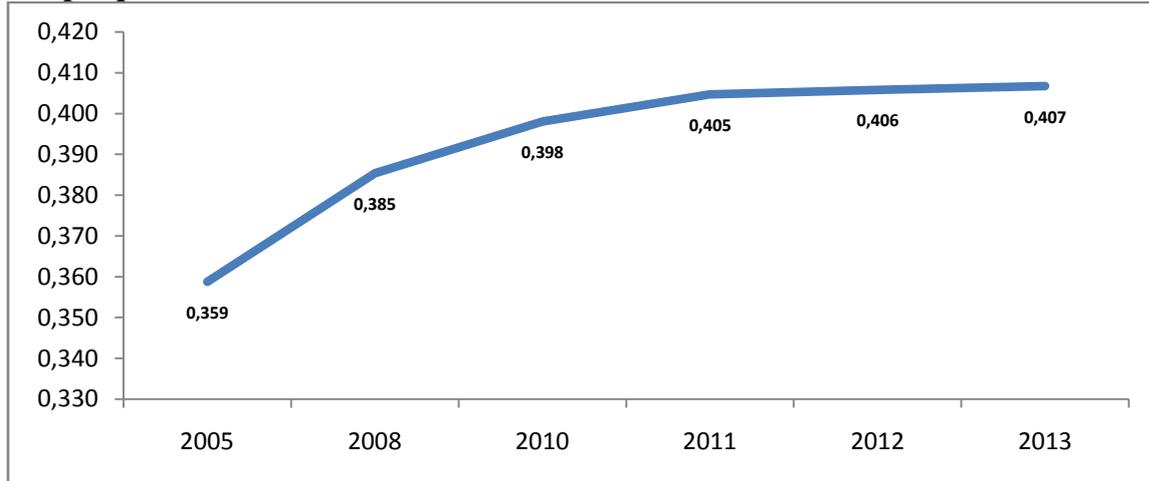
Année	2005	2008	2010	2011	2012	2013
<b>IDH</b>	0,359	0,385	0,398	0,405	0,406	0,407

Source : Bureau RMDH

<sup>5</sup>Selon la formule des IDH calculés avant 2010, la santé était mesurée par l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation était mesuré par un mélange du taux d'alphabétisation et du taux brut de scolarisation combiné. Quant au niveau de vie, il était mesuré par le PIB par habitant exprimé en parité de pouvoir d'achat

<sup>6</sup>Le RNB comprend les revenus de la propriété et de l'entreprise reçus du reste du monde et les mêmes revenus versés au reste du monde. En d'autres termes, il prend en compte les flux internationaux pour ne retenir que les richesses conservées au sein du pays.

**Graphique 3 : Evolution de l'IDH du Mali entre 2005 et 2013**



Source : Bureau RMDH

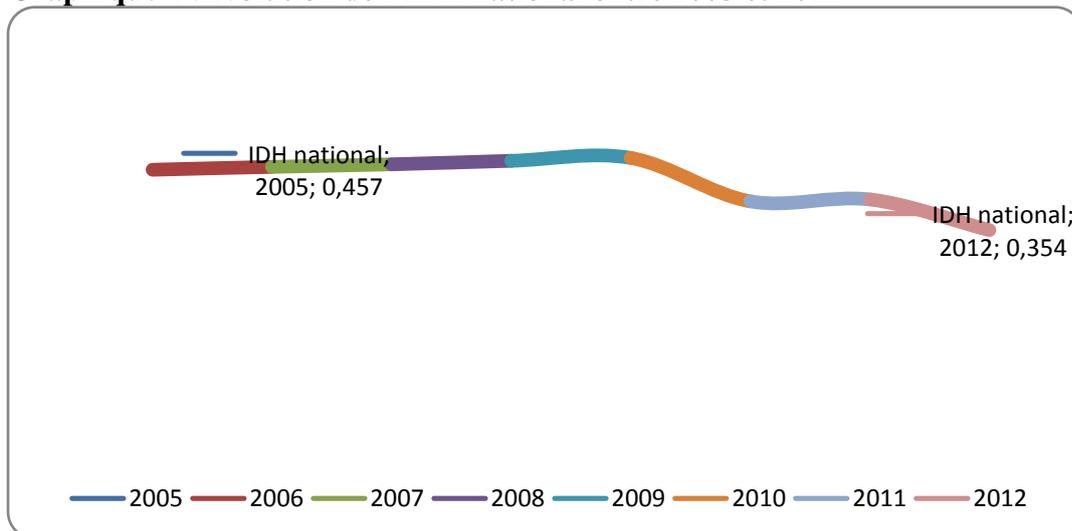
Comme les années précédentes, l'IDH calculé à partir des données nationales diffère de l'IDH du Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH). Ce dernier est calculé à partir des données comparables au niveau mondial. Les données utilisées pour le calcul de l'IDH national proviennent des statistiques administratives du pays. De façon spécifique, l'espérance de vie pour le calcul de l'IDH mondial est issue des EDS, par contre pour l'IDH national les données utilisées sont celles issues des résultats de projections de population.

**Tableau 3: Evolution de l'IDH national entre 2005 et 2012**

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>IDH National</b>	0,457	0,462	0,466	0,472	0,477	0,403	0,406	0,354

Source : RNDH/ODHD/LCP

**Graphique 4 : Evolution de l'IDH national entre 2005 et 2012**



Source : RNDH/ODHD/LCP

**Tableau 4: Calcul des indices dimensionnels et de l'IDH en 2013.**

Indicateurs de mesure des dimensions	Valeur en 2013
Espérance de vie à la naissance (en année)	55,0
Durée moyenne de scolarisation (en année)	2,0
Durée attendue de scolarisation (en année)	8,6
RNB/ habitant (en PPA en dollars)	1499
Indice d'espérance de vie	0,5521
Indice de l'éducation	0,2762
Indice de RNB	0,3823
<b>Indice de Développement Humain au niveau mondial</b>	<b>0,407</b>

Sources : RMDH 2014 et calculs ODHD 2014

Ainsi, l'IDH mondial au titre de 2013 (publié dans le Rapport mondial 2014) s'est établi à 0,407.

En termes d'évolution, on constate que la valeur de l'IDH mondial du Mali a connu une croissance moyenne de 2,13% par an sur la période 2000-2013.

### **1.2.5. Que retenir des résultats 2013 en matière de Développement Humain ?**

L'analyse des résultats révèle, entre autres que « Aujourd'hui, les pays du Sud dans leur ensemble fournissent près de la moitié de la production mondiale, contre un tiers en 1990<sup>7</sup> ». En plus, il existe une corrélation positive entre les investissements publics antérieurs dans des infrastructures sociales et physiques et les progrès réalisés dans l'indice de développement humain.

Au-delà des indicateurs les plus connus en matière de mesure du DH (Cf. Rapport mondial sur le développement humain 2013 L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié). On distingue entre autres : i) l'intégration sociale qui est déterminante pour le bien-être et la stabilité sociale et aussi pour la réussite économique. Les inégalités et l'exclusion sont des injustices sociales qui affaiblissent profondément les libertés humaines; ii) le Contrôle des ressources; iii) l'environnement; iv) l'innovation et la technologie.

### **1.3. Liens entre les composantes de l'IDH et la Gouvernance socioéconomique et politique**

Il existe des liens entre les différentes dimensions de la gouvernance et les composantes du développement humain durable.

La bonne gouvernance est un préalable pour le développement en général et le développement humain en particulier. Elle crée le socle sur lequel se pose le développement

<sup>7</sup> Cf. Rapport sur le développement humain 2013, L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié, page 15

humain durable. Les pays à développement humain très élevé sont aussi des pays de très bonne gouvernance selon l'ONG Transparency international qui les classent en tête de liste.

Qui dit bonne gouvernance parle de : la participation communautaire, l'accès aux services et infrastructures de base, la qualité, la durabilité des livrables (écoles, dispensaires, ponts, routes, barrages, pompes à motricité humaine...), le choix des priorités en matière de développement, la répartition des richesses nationales, l'adhésion aux règles établies et la légitimation sociale de l'autorité.

### **1.3.1. La gouvernance sociale**

La bonne gouvernance sociale doit adapter les services aux exigences centrées sur les attentes de la société dans toute sa composante. Elle doit aussi préserver la fonction sociale des services publics qui doivent couvrir tous les domaines : la santé, l'éducation et la fourniture des services de base dans l'ensemble du territoire. Cette fonction assure une prestation qui garantit une distribution équitable des ressources entre les groupes sociaux et singulièrement les plus pauvres. La bonne gouvernance sociale est fondée sur l'inclusion sociale qui est un des piliers du Développement Humain Durable. Cette inclusion prend deux formes : la participation communautaire, l'accès aux services et infrastructures de base. Une bonne gouvernance sociale n'est pas synonyme de l'existence des services et infrastructures de base seulement, mais elle doit aussi inclure les dimensions « qualité », « impact » et « durabilité » afin de répondre aux besoins des citoyens.

### **1.3.2. La gouvernance économique**

La gouvernance économique qui passe par un bon choix des priorités en matière de développement et une bonne répartition des richesses nationales impacte aussi sur le Développement Humain Durable. En effet, la pleine participation des citoyens à la définition des priorités et à la prise de décisions concernant le développement du pays entraîne l'amélioration des conditions d'existence. Ce qui contribue au renforcement du sentiment d'appartenance à une même communauté nationale. De même, une bonne répartition des ressources tendant à réduire les écarts de richesses contribue à réduire les tensions sociales.

### **1.3.3. La gouvernance politique**

La gouvernance politique peut favoriser le Développement Humain Durable à travers le régime politique, les modes de répartition et l'exercice du pouvoir. Sur ce plan, l'incidence de la gouvernance sur le Développement Humain Durable est d'abord fonction de la légitimation du pouvoir. L'adhésion aux règles établies et la légitimation sociale de l'autorité favorisent la mobilisation sociale et la participation.

### **1.3.4. La gouvernance sécuritaire**

Une bonne gouvernance sécuritaire assure la sécurité des personnes et des biens, la stabilité du pays, et la paix qui sont des conditions sine qua non pour la prospérité économique.

La gouvernance ne peut contribuer durablement à l'accroissement des capacités humaines que si elle se traduit par des comportements visant à prendre en compte les besoins des générations futures et à perpétuer la base écologique de l'activité humaine.

Cette base écologique de l'activité humaine est de plus en plus menacée au Mali :

- Depuis les années 70 et l'installation d'un climat plus aride, les écosystèmes se sont fragilisés. Il s'en est suivi une dégradation continue des ressources naturelles et une détérioration progressive des conditions et du cadre de vie des populations rurales et urbaines. Environ 500 milles ha/an sont déboisés pour la satisfaction des besoins énergétiques. Les superficies cultivées augmentent au rythme de 4,7% par an, avec une avancée sur des terres fragiles aux sols peu profonds. Cette pression a entraîné une réduction des ressources naturelles et une perte de la fertilité des sols. Les pertes en sols engendrées peuvent atteindre 10t/ha et celles en revenus agricoles 90 000FCFA/ha/an en zone soudanienne. L'ensablement affecte les habitations, les terres agricoles, ainsi que les cours d'eau et la menace des dunes porte sur plus de 20 000ha.
- Les ressources en eau de surface et souterraines sont fortement menacées par le gaspillage, la sédimentation, l'ensablement et les pollutions diverses. Les pertes par exemple sont estimées annuellement à 30 000 milliard de m<sup>3</sup> d'eau dans le Delta, le dépôt annuel de 13 millions de tonnes de limon dans les cours d'eau. Les ressources en eau continuent à être menacées par le mauvais emploi et les quantités croissantes d'engrais et de pesticides utilisés notamment pour les cultures d'exportation causant de nombreuses pollutions des sols et des nappes phréatiques et augmentant les risques d'intoxications voire de mortalité des hommes et des animaux.

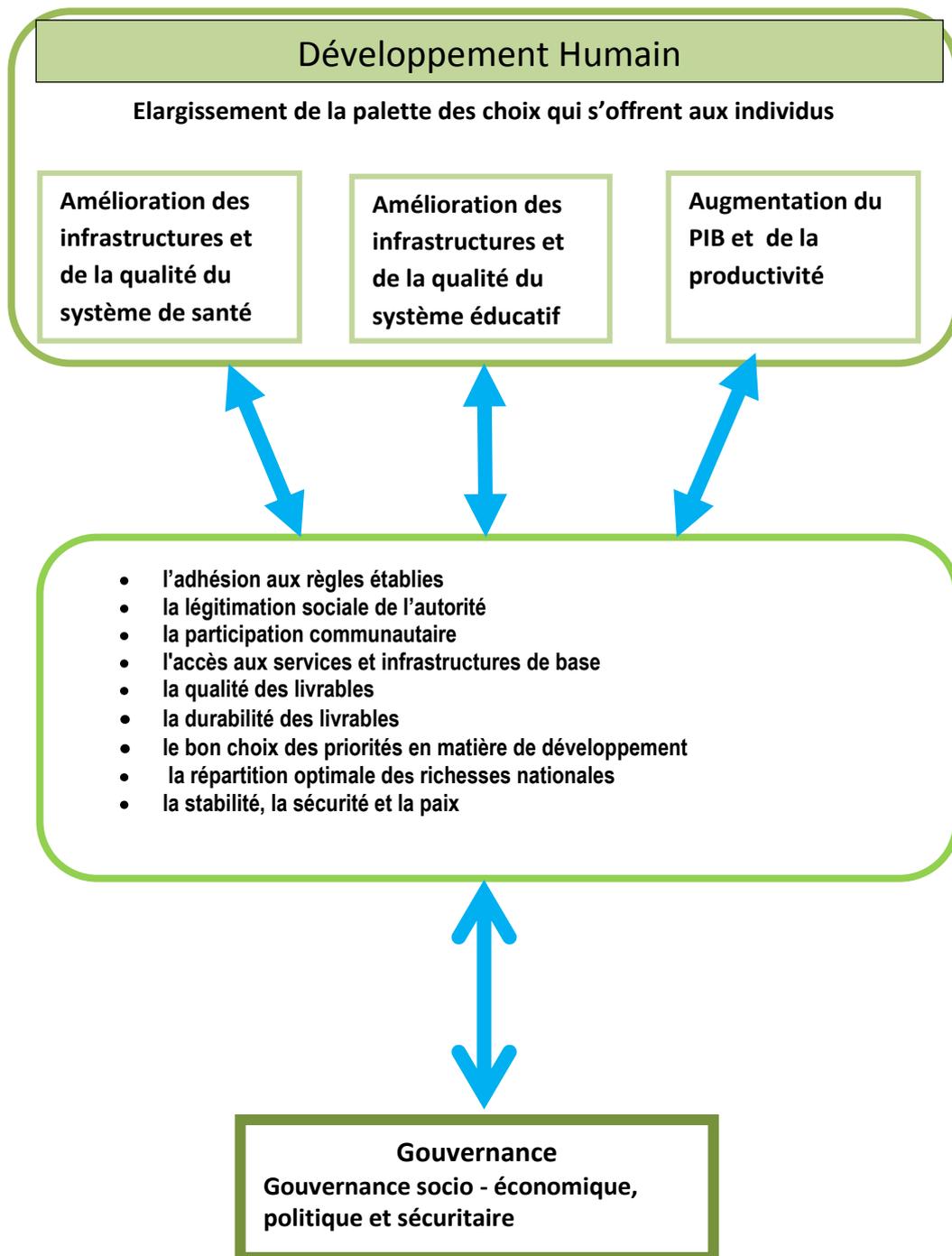
Face à cette dégradation continue des ressources naturelles, le gouvernement du Mali a fait de la protection de l'environnement une préoccupation. C'est ainsi que le gouvernement du Mali avec l'appui des partenaires techniques et financiers a intégré les liens entre pauvreté et environnement dans planification économique ainsi que dans son processus de budgétisation et de prise de décision.

Le développement s'oriente dans la perspective d'un développement durable lorsqu'il « postule une recherche équilibrée, conjointe et coordonnée du développement social, du développement économique, de la protection de l'environnement et du patrimoine, en associant le plus possible les habitants au processus de prise de décision surtout au niveau de l'identification des besoins.

Certaines dimensions de la gouvernance en font une condition du Développement Humain Durable. Ainsi en est-il de l'insertion ou l'absence d'exclusion qui, par la réduction des écarts de richesse et de revenu par exemple conditionnent l'amélioration des capacités individuelles et collectives des populations en élargissant la palette de choix possibles aux individus. Il en est également ainsi de la reconnaissance des spécificités raciales, religieuses, ethniques, socioculturelles et de genre qui favorisent la participation et par la même, le Développement Humain Durable.

En définitive, la bonne gouvernance ne constitue pas une fin en soi. Il n'est que le moyen d'une fin supérieure qui est le Développement Humain Durable (DHD).

Graphique 5 :Schémas du lien IDH et gouvernance



## DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

### 2.1. BREF RAPPEL HISTORIQUE DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SECURITAIRE 1960 A 1992

#### 2.1.1. La première république 1960-1968

L'éclatement de la fédération du Mali a eu pour effet de renforcer l'unité nationale. Le Président Modibo KEITA engagea son pays dans la voie d'une planification socialiste fondée sur les réalités africaines lors du congrès extraordinaire de *l'Union Soudanaise RDA* du 22 septembre 1960. Ce régime s'était appuyé sur le parti unique avec beaucoup de restrictions des libertés publiques.

L'US-RDA était devenu le parti unique de fait qui fonctionnait sur le principe du centralisme démocratique avec l'affaiblissement du Parti Progressiste Soudanais (PSP) de Fily Dabo SISSOKO. Le parti déterminait et conduisait la politique de la nation et le Gouvernement était l'organe d'exécution de cette politique. Les élections étaient des plébiscites organisés par le parti pour coopter les responsables. L'organisation nationale de la jeunesse et l'organisation nationale des femmes avaient été affiliées à l'US-RDA. Dans ce régime, l'Etat était producteur et commerçant.

Le système économique se caractérisait par la mise en place d'un Etat producteur et d'un Etat commerçant. Il a été institué des « champs collectifs » obligatoires dans chaque village, cultivés par tous les villageois. Une quarantaine de petites industries de transformation des productions locales ont également été créées par l'Etat entre 1960 et 1967. En 1960, la Société Malienne d'Importation et d'Exportation (SOMIEX) a été créée et avait reçu le monopole des exportations des productions locales et de l'importation des produits manufacturés, des denrées alimentaires, des produits de première nécessité et leur distribution à l'intérieur du pays.

Une autre caractéristique du système économique a été la politique monétaire. En 1962, le Mali a décidé de quitter l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) et a créé une monnaie nationale, le franc malien.

En matière de défense et de sécurité, pour mieux affirmer la souveraineté nationale, le Président KEITA a demandé à la France d'évacuer les bases militaires françaises au Mali le 20 janvier 1961 et a créé une armée solide, performante et professionnelle, une armée consciente de son rôle d'élément essentiel d'affirmation de la souveraineté nationale.

Les difficultés économiques ont entraîné une résurrection de l'opposition politique. Les commerçants vont manifester leur hostilité à la réforme monétaire et au monopole de la SOMIEX.

Sur un autre tableau, depuis la décolonisation les touaregs maliens s'étaient en effet opposés au pouvoir central de Bamako. En 1962, une première rébellion touareg, limitée à la région de Kidal avait éclaté pour refuser l'autorité du Président Modibo KEITA. Les autorités maliennes l'ont réprimée et placé la région du nord sous surveillance militaire.

La marche difficile vers le socialisme, la défaillance économique, la "guerre des clans " au sein du parti, la dégradation du militantisme, auxquelles se sont ajoutées la rébellion touareg au nord et la chute du Docteur Kwamé Nkrumah vont entraîner la radicalisation du régime avec la proclamation de la révolution active. Le Comité National de Défense de la Révolution (CNDR) est créé et doté des pleins pouvoirs. Quelques mois plus tard, le Bureau Politique National de l'US-RDA est dissout et remplacé par le Comité National de Défense de la Révolution (CNDR) dont le bras armé était la milice populaire.

En 1967, les difficultés économiques et la faible valeur du franc malien ont forcé le Président Modibo KEITA à passer un accord monétaire avec la France pour réintégrer la zone franc en acceptant la conditionnalité de la dévaluation du franc malien de 50%.

En janvier 1968, Modibo Keïta dissout l'Assemblée nationale et décida de gouverner par ordonnance. Les errements politiques et économiques ont ébranlé les fondements mêmes de son régime. Le 19 novembre 1968 un coup d'état militaire mettra fin au régime.

### **2.1.2. Le régime du Comité Militaire de Libération Nationale 1968-1974**

Les auteurs du coup d'Etat du 19 novembre 1968 ont formé un Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN) dont le Président était le Chef de l'Etat avec les pleins pouvoirs. Un Gouvernement composé de militaires et de quelques anciens ministres de l'US-RDA, présidé par un membre du CMLN est mis en place pour formuler et mettre en œuvre les orientations définies par le CMLN. Cette situation durera le temps que le Président du CMLN puisse asseoir son pouvoir et comprendre les rouages de l'Etat.

La constitution du 22 septembre 1960 a été abrogée et remplacée par la Loi fondamentale et les partis politiques et toutes les activités politiques ont été interdits pendant dix (10) ans. Le CMLN avait promis l'adoption rapide d'une nouvelle constitution et des élections dans les un bref délai.

Malgré la confiscation des libertés publiques et l'interdiction des partis politiques, des partis politiques clandestins ont poursuivi leurs activités en tandem avec l'Union Nationale des Travailleurs du Mali (UNTM), hostile aux militaires. La junte militaire a fait dissoudre la direction de l'UNTM et arrêter des membres du bureau syndical.

À partir de 1972 les Opérations de Développement Rural (ODR) sont créées, avec comme mission de vulgariser de nouvelles techniques de culture, d'approvisionner les paysans en matériel agricole et en intrants et de commercialiser leurs productions, l'objectif étant de développer les cultures de rente et «d'intégrer les paysans à l'économie capitaliste mondiale.»

En 1974, le CMLN a fait approuver une nouvelle constitution par référendum, créant ainsi la deuxième République.

### **2.1.3. La deuxième république : 1974-1991**

En 1976, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM) est créé comme parti unique avec un fonctionnement basé sur les règles du centralisme démocratique.

Sur le plan économique, une succession de réformes a transformé l'économie étatisée des années 1968 en une économie beaucoup plus ouverte au secteur privé. Cependant, la gestion

rigoureuse des sociétés et entreprises d'Etat cède la place à l'accaparement et à l'enrichissement individuel.

Par ailleurs, l'encadrement étatique du monde paysan hérité de la période coloniale a été maintenu notamment pour les productions agricoles de rente ainsi que l'Office du Niger chargé de la production irriguée dans le delta du Niger. Le gouvernement a cependant mis sur pied un système de coopératives animé par le parti unique.

Les champs collectifs et l'obligation de vente des céréales à l'OPAM sont abandonnés. Très vite, les déséquilibres macroéconomiques et financiers ont obligé l'Etat à faire appel à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire international qui proposèrent le premier programme d'ajustement structurel assorti de conditionnalités draconiennes.

L'armée est devenue la première institution de la République. Elle a envahi tous les corps de l'Etat y compris le commandement civil. L'on a assisté à la production des officiers supérieurs et généraux, couplé avec un affairisme exacerbé qui a fait de l'armée le partenaire de choix du monde économique. C'est le point de départ du phénomène de la corruption érigée en système de gestion nationale et qui va gangréner la société malienne toute entière.

La gestion calamiteuse du pouvoir a alimenté la contestation et les revendications estudiantines. Les lycéens et les étudiants ont été les principaux contestataires du régime qui a été en proie aux grèves estudiantines organisées par l'Union Nationale des Elèves et Etudiants du Mali (UNEEM). Ces grèves ont été sauvagement réprimées, les leaders, les élèves et certains enseignants arrêtés et emprisonnés, dont certains décéderont en prison.

Lorsque la deuxième rébellion touareg et arabe a éclaté en 1990, la réponse du régime a été d'aller à Tamanrasset négocier la paix avec les rebelles, créant ainsi un précédent qui sera plus tard suivi par les autorités du CTSP et les Présidents de la Troisième République.

L'année 1990 a marqué un tournant dans le comportement du régime avec le discours de François Mitterrand au sommet franco-africain de La Baule qui a conditionné la continuité de l'aide française au développement d'avancées démocratiques a amené le régime à tolérer des mouvements d'opposition. Il y était d'autant plus contraint, que les difficultés économiques provoquées par les chocs pétroliers aggravaient les risques d'explosion sociale.

En mars 1991, à la suite d'une révolte d'étudiants et de lycéens réprimée de manière sanglante, le mouvement de contestation s'est étendu aux femmes, et aux travailleurs. La répression qui s'en est suivie a provoqué un coup d'Etat militaire dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré qui renversa Moussa Traoré le 26 mars 1991.

#### **2.1.4. La Transition démocratique : 1991-1992**

Au lendemain du coup d'Etat, les militaires ont mis en place un Comité de Réconciliation Nationale. Ce Comité a rencontré les organisations démocratiques regroupées au sein du Comité de Coordination des Associations et des Organisations Démocratiques (CCAOD). Ils décidèrent de constituer le Comité de Transition pour le Salut du Peuple (CTSP), qui comprendra dix (10) militaires et quinze (15) représentants des organisations démocratiques dont quatre (4) représentations des associations de jeunes et deux (2) du mouvement de rébellion. Le CTSP, présidé par Amadou Toumani Touré a assumé les fonctions d'organe législatif provisoire.

Le CTSP a organisé une Conférence Nationale du 29 juillet au 12 août 1991 afin d'élaborer une nouvelle constitution et définir le processus électoral.

Le multipartisme est reconnu et une charte des partis politiques a été établie par une ordonnance CTSP. Les maliens approuvent par référendum en 1992 la nouvelle constitution. Le nouveau gouvernement signe un pacte national de réconciliation avec les touaregs en avril 1992 qui prévoyait notamment : l'intégration des ex-rebelles dans les services publics (corps en uniforme et administration générale) et dans les activités socioéconomiques; l'allègement du dispositif militaire dans les régions du Nord; le retour de l'administration et des services techniques dans le Nord; la reprise des activités économiques et la mise en œuvre des programmes de développement socio-économique d'envergure pour le moyen et le long terme.

## 2.2. GOUVERNANCE POLITIQUE

### 2.2.1. Le régime politique

#### 2.2.1.1. La vision stratégique

La vision stratégique de l'organisation de la vie politique au Mali a été balisée lors de la conférence nationale tenue du 29 juillet au 12 août 1991 suite aux évènements de mars 1991. Les principales résolutions de la conférence nationale ont été reprises dans la Constitution du 25 février 1992. La dite Constitution stipule, en son article 25, que le *Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale* et que *son principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple*. Elle instaure un régime démocratique multipartite de type semi-présidentiel avec:

- un pouvoir exécutif partagé par le Président de la République élu au suffrage universel direct qui peut dissoudre le parlement et le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation et dispose de l'administration et de la force armée ;
- un pouvoir législatif détenu par une Assemblée Nationale monocamérale, composée de députés élus au suffrage universel direct, qui peut renverser le Gouvernement ;
- et un pouvoir judiciaire indépendant des deux premiers (exécutif et législatif) s'exerçant à travers la Cour Suprême et les autres cours et tribunaux.

#### 2.2.1.2. Le fonctionnement de la démocratie

La qualité du fonctionnement de la démocratie peut être appréciée à travers ses acquis et la capacité des différents acteurs à jouer leur rôle.

La démocratie malienne a de nombreux acquis. On peut citer entre autres l'effectivité du multipartisme, de l'existence d'une presse plurielle et libre, du développement de la Société Civile, de la tenue d'élections etc.

Si ces acquis sont de nature à conforter le mode de gouvernance politique choisi qui est la démocratie multipartite, ils ne doivent pas cependant en occulter les nombreuses faiblesses. En effet, si la majorité des maliens (62%) restent attachés à la démocratie comme mode de régime politique, seulement une minorité (12%<sup>8</sup>) considéreraient le pays en fin 2012 comme entièrement démocratiques (cf. enquête Afrobaromètre, la crise au Mali : attitudes populaires ambivalentes sur la voie à suivre).

##### 2.2.1.2.1. Séparation des pouvoirs : déséquilibre au profit de l'exécutif

Comme signalé précédemment, la Constitution du 25 février 1992 a défini trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), ce qui, en soit, constitue une innovation par rapport à celles du 22 septembre 1962 (les Titres II et III) et du 25 juillet 1974<sup>9</sup> (articles 38 et 41)<sup>10</sup> qui en déterminaient deux.

---

<sup>8</sup> Sur la période 200-2012, une majorité de 33% des maliens seulement a pensé à un moment donné que le pays était pleinement démocratique.

<sup>9</sup>La justice n'était qu'une autorité dans les constitutions de la 1er République (Titre VII) et de la 2e République (Titre VIII).

<sup>10</sup> Les constitutions des deux premières républiques (1960 et 1974) ne reconnaissaient qu'une « autorité judiciaire » (MOULAYE et al., 2007 : 3).

Pour que le type de régime choisi, semi-présidentiel ou semi parlementaire, puisse fonctionner correctement, il est indispensable que chacun de ces pouvoirs fonctionne indépendamment des deux autres.

Le constituant du 22 février 1992, s'est attelé à garantir cette indépendance en précisant les attributions de chaque pouvoir, la nature des relations entre elles et en posant le principe de leur indépendance.

Cependant, dans la pratique, du fait des pouvoirs que lui confère la Constitution, le Président de la République tend à prendre le pas sur les autres pouvoirs.

Cette « présidentialisation » du régime politique a pu être vérifié à de nombreuses reprises dans ses relations avec les deux autres pouvoirs.

Dans les dites relations avec le parlement, on peut citer le cas de l'adoption du code des personnes et de la famille qui, après avoir été voté par l'écrasante majorité des députés, n'a pas été promulgué dans sa première mouture suite à des pressions de la rue. Certains députés, après avoir voté ce code, ont fait des sorties dans la presse pour préciser qu'ils l'ont fait sur la base de pression de l'exécutif. Aussi, certains notent comme signe de « l'inféodation » du pouvoir législatif au pouvoir exécutif, l'absence de réels débats politiques au parlement qui serait devenu une caisse d'enregistrement des projets de lois de l'exécutif.

Les relations entre la justice et l'exécutif ne sont également pas exempts du même constat. Le fait que le Conseil Supérieur de la Magistrature, organe qui veille sur la gestion de la carrière des magistrats et donne son avis sur toute question concernant l'indépendance de la magistrature, soit présidé par le Président de la République avec comme membre de droit le ministre de la justice est de nature à limiter cette indépendance du pouvoir judiciaire.

#### **2.2.1.2.2. Les élections**

Le constituant malien a inscrit au premier rang les élections à scrutin universel direct comme le seul et l'unique mode de dévolution du pouvoir (cf. articles 29 et 45). Leurs tenues régulières, ainsi que leurs qualités, est un bon indicateur d'évaluation de la qualité du processus démocratique. Si l'ensemble des élections ont été tenues aux dates prévues (excepté les dernières de 2012 pour raison de crises), les taux de participation et la transparence lors de ces différentes élections sont de nature à fragiliser la gouvernance politique.

Au Mali, des premières élections démocratiques de 1992 jusqu'à la crise de 2012, le taux de participation n'a jamais dépassé les 37% aussi bien pour les élections présidentielles que législatives. En guise de rappel, il faut noter qu'aux élections législatives de 1992, les taux de participation étaient respectivement de 21,09% au 1<sup>er</sup> tour et 21, 28% au 2<sup>ème</sup> tour. La même année, les taux de participation aux élections présidentielles étaient de 23,59% au 1<sup>er</sup> tour et 20,87% au 2<sup>ème</sup> tour. En 2007, le taux de participation aux élections présidentielles jouées à un seul tour était 36, 24% et 33% aux élections législatives.

Ces taux de participation sont de nature à fragiliser les institutions issues de ces élections qui dans la pratique ont une légalité mais une légitimité limitée.

L'évolution constatée lors de l'élection du Président de la République en 2013, avec un taux de participation record de 48,98% au 1<sup>er</sup> tour, est encourageant en la matière. **Des efforts, notamment en matière d'éducation civique des électeurs, doivent être consentis pour que ce taux ne soit pas juste une conséquence passagère de la crise de 2012 mais un réel regain de civisme chez les populations.**

Si la majorité des maliens (82% en 2012 selon l'enquête Afrobaromètre) reste attachée aux élections comme mode d'accession au pouvoir, ils tendent à être découragés par les fraudes multiformes et variées dont les principales manifestations sont :

- 1 les conditions non transparentes du recensement administratif et/ou électoral;
- 2 la rétention des cartes et leurs distributions frauduleuses le jour du vote à des électeurs fictifs ;
- 3 l'achat de conscience par l'argent attribué à des électeurs pour s'assurer de leurs votes;
- 4 la manipulation des résultats des votes;
- 5 la disparition pendant de longues journées de certaines urnes, notamment à cause du mode de transmission des résultats des opérations de vote ;
- 6 les jugements en matières électorales quelques fois arbitraires; d'ailleurs de plus en plus de langues se délient pour reconnaître que certains juges proclament gagnant le candidat qui leur fait la meilleure offre pécuniaire.

Ces nombreuses fraudes sont de nature à vider les élections de leur substance qui est l'accession au pouvoir d'hommes choisis par le peuple.

### **2.2.1.2.3. Les rôles des différents acteurs de la vie politique :**

A la faveur de la démocratisation, plusieurs acteurs ont fait leur apparition dans le champ politique. Il s'agit : des partis politiques, des organisations de la société civile, des acteurs de la presse, de l'administration et des citoyens. La participation de chacun est prépondérante dans l'animation de la vie politique.

#### **a) Les partis politiques**

La Constitution du 25 février 1992 reconnaît les partis politiques comme des acteurs très importants de la scène politique. En son article 28, il est mentionné que : *«les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'Etat »*. Leur rôle est de conquérir le pouvoir et l'exercer, et d'éduquer leurs adhérents (cf. article 2 de la charte des partis politiques).

Si le fait démocratique est en faveur du multipartisme, on a cependant assisté à une croissance accrue du nombre de partis politiques pour atteindre le nombre de 160 à la date du 07 octobre 2013. Malgré ce nombre important de partis, 58%<sup>11</sup> des maliens ne se sentent proches d'aucun d'entre eux en 2012.

---

<sup>11</sup> Enquête Afrobaromètre, la crise au Mali : attitudes populaires ambivalentes sur la voie à suivre.

Ce constat pose le problème de la faible reconnaissance des populations dans les partis politiques. En effet, les populations peuvent difficilement se reconnaître dans des partis n'ayant pas de projets de sociétés, d'orientations claires. Une analyse des différentes alliances lors des élections législatives de 2013 permet de confirmer cette assertion.

Lors de ces élections, de nombreuses alliances contre nature ont été constatées. Comment expliquer les listes ASMA-CFP-URD-CODEM de Bankass, RPM-FARE ANKA Wuli de Bla, RPM-URD ANKA Wuli de Dioila, SADI-ADEMA PASJ-URD-MPR de Koutiala, RPM-URD de Tenenkou ? On peut remarquer sur ces listes que des partis ayant soutenu le Président élu, Ibrahim Boubacar KEITA, et ceux ayant soutenu son challenger, Soumaïla Cisse sont sur les mêmes listes. La dernière liste citée, la liste RPM-URD de Tenenkou, est l'une des plus surprenantes. Comment deux partis qui s'étaient affrontés au 2<sup>ème</sup> tour de l'élection présidentielle, peuvent quelques mois après constituer une liste commune aux élections législatives ? Sur quelle base s'est faite cette alliance ?

Il est difficile de justifier ces alliances car n'étant vraisemblablement faites sur la base de projets de société, la preuve l'URD est allé à l'opposition dans le nouveau parlement, le RPM étant la tête de proue de la majorité présidentielle.

**Pour donner de la consistance au débat politique et lui permettre de contribuer efficacement au progrès du pays, il est essentiel de promouvoir un regroupement des partis politiques autour de quelques projets politiques différenciés.**

## **b) La presse**

La Constitution du 25 février 1992 garantit les libertés d'expression et de presse (articles 4 et 7). Partant de là, on a assisté à une libéralisation de la presse qui est l'une des avancées très importantes du processus démocratique.

En effet, en 2012 on comptait jusqu'à 250 journaux (titres) écrits en langue française et plus de 300 radios privées (Baromètre des Médias Africains, Mali 2012 Friedrich Ebert Stiftung). Si officiellement, le paysage télévisuel n'est pas encore libéralisé, de nombreux citoyens regardent d'autres télévisions sur le satellite. Les citoyens ont donc accès à l'information selon différentes sources, leur permettant ainsi de se faire leurs propres opinions.

Cependant, la presse est confrontée à de nombreux problèmes qui font qu'elle est très peu professionnelle. Parmi ces problèmes, on note la faible viabilité des organes et les manquements à la déontologie.

Le Baromètre des Médias Africains (BMA) Mali 2012, fait ressortir concernant le 1<sup>er</sup> point que « *les médias sont peu viables. Il en naît et meurt régulièrement. Le tirage des journaux est très faible et les radios génèrent peu de recettes* ». Cette faible viabilité des médias malgré les subventions annuelles de l'Etat à la presse est problématique : comment assurer son indépendance lorsqu'on ne génère pas suffisamment de ressources pour exister ?

Concernant le 2<sup>ème</sup> point, le BMA donne une note de 2,3 sur 5 aux médias maliens pour le secteur 4 (les médias exercent des normes professionnelles de haut niveau). Il ressort que les médias n'ont pas de code de déontologie interne même si la profession en a adopté un. Partant, les médias font de nombreux manquements à la déontologie notamment en termes de partialité et d'inexactitude dans le traitement de l'information mais aussi d'autocensure. En

effet, le BMA note que « *les journalistes déforment ce qui est dit. Ils ne sont pas au service du public [...] certains sont des tirailleurs, vous leur donnez de l'argent, ils vous servent la soupe. Vous refusez de délier le cordon de la bourse et ils vous bombardent* ». Il note également que les journalistes sont réticents à publier les informations sur leurs annonceurs, leurs parents et connaissances : « *s'il y a une information défavorable à mon annonceur, je ne la passe pas* ».

La presse dans ces conditions peut difficilement assumer à hauteur de souhait son rôle. **Il est alors impératif de la professionnaliser, la moraliser et la doter de moyens conséquents pour l'émergence d'une presse à même de jouer correctement son rôle.**

### **c) La société civile**

A la faveur de la démocratisation, on constate une floraison d'organisations de la société civile au Mali. En 2009, on dénombrait 1091 organisations de la société civile ayant signé un accord-cadre avec l'Etat (Document MATCL/CADB 2009). En principe, la société civile est d'une importance capitale dans une démocratie puisqu'il lui est reconnu des rôles de contre-pouvoir important et de contrôle de l'action publique.

Cependant, malgré leur importance, il est regrettable de constater que la majorité de ces organisations peinent à assumer ces rôles du fait de la faiblesse de leurs capacités organisationnelles. Aussi, il faut noter que l'implication et la participation de la société civile aux débats nationaux sur les politiques publiques reste très limitée. A ce sujet, le Résumé Exécutif de « Appui à la société civile malienne » est très explicite de ce constat : « *la participation aux débats nationaux et l'implication dans les politiques publiques supposent que les organisations de la société civile maîtrisent les enjeux propres à ces politiques et puissent formuler des positions claires reflétant leur engagement citoyen et la promotion d'un véritable état de droit et de la démocratie. Or, l'expertise des organisations de la société civile reste diffuse ou concentrée au niveau de quelques personnes qui s'expriment régulièrement au nom de la communauté des associations et des ONG* » (UE et Enda Graf Sahel, 2013).

S'il est reconnu que les organisations de la société civile ont des problèmes de capacité à jouer leur rôle de contre-pouvoir et de contrôle de l'action publique, un autre problème plus important est que la plupart des organisations de la société civile s'affilient ou s'inféodent aux pouvoirs publics en vue de bénéficier les ressources de l'Etat alors qu'elles devraient s'assurer de la bonne gestion de ces mêmes ressources.

**Il convient alors de renforcer les capacités de la société civile pour qu'elle puisse jouer son rôle de contre-pouvoir et de contrôle de l'action publique.**

### **d) L'administration**

Le système politique pluraliste et démocratique mis en place en 1992 nécessite une administration publique transparente et de meilleure qualité. Pour cela, différentes mesures ont été mises en œuvre dans le but de la mettre à niveau notamment le Programme de Développement Institutionnel (PDI), le Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration et à la Décentralisation (PARAD).

Ces différentes mesures, même si elles ont contribué à renforcer l'administration malienne, semblent ne pas avoir permis à cette dernière de rendre les services de qualité que les citoyens sont en droit d'attendre d'elle. En effet, le PNUD dans le rapport « Réforme de l'administration publique, accès à l'information et gouvernance électronique » fait ressortir qu'*un écart subsiste entre les attentes des usagers et les prestations des services publics* mais aussi que *la notion de service public ne semble pas être une préoccupation essentielle chez la majorité des fonctionnaires, qui continuent à ignorer les attentes des citoyens.*

Le même rapport évoque, entre autres, le niveau *dérisoire* des salaires et l'absence de contrôle interne efficace assorti de sanctions. A ces raisons, on peut évoquer sans risque de se tromper la corruption qui la (administration) gangrène. Les rapports des différentes structures de contrôle ne sont pas avares d'exemples en la matière.

On ne peut donc s'étonner que *toutes ces réformes n'ont pas permis d'accroître de manière notable le rendement de l'administration et que l'administration publique soit perçue comme inefficace, corrompue et minée par la corruption.*

**Il est nécessaire de moraliser l'administration, renforcer ses capacités et accroître son professionnalisme.**

### **2.2.2. La décentralisation et la démocratie locale**

La décentralisation est un terme qui peut être appliqué à plusieurs domaines donc revêtir plusieurs significations. Ainsi, pour la Banque mondiale, « *la décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires ou locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé. Il s'agit d'un concept complexe et à multiples facettes. Une distinction doit être établie entre les différents types de décentralisation car ceux-ci présentent des caractéristiques, des implications politiques et des conditions de succès différents* ». Entre cette définition qui englobe de nombreuses réorganisations administratives possibles et les autres existantes, il y'a autant de similitudes que de différences en fonction du domaine d'application.

Au Mali, bien qu'étant un principe cité dans l'ensemble des constitutions successives du pays, la décentralisation n'a pas fait l'objet de définition officielle. La définition généralement acceptée consiste à la définir comme un système administratif consistant à permettre à une communauté humaine (décentralisation territoriale) de s'administrer elle-même sous le contrôle de l'Etat, en étant dotée d'autorités et de ressources propres.

Elle est perçue comme la réforme administrative la plus importante du Mali indépendant. Des tentatives ont été faites dès la 1<sup>ère</sup> République avec la création de 6 régions économiques. La 2<sup>ème</sup> République est allée plus loin avec une volonté de régionalisation et de développement régional et local plus poussés. La mise en place de comités régionaux et locaux de développement ainsi que la création en 1988 de ressources dédiées au développement local constituées par la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL) répondaient à ce souci.

L'actuel processus de décentralisation a commencé suite aux événements de mars 1991, avec l'avènement des premières autorités de la 3<sup>ème</sup> République, dans un contexte de crise au

septentrion. Il est fondé sur six principes (cf. Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation):

- la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ;
- l'implication des populations dans la création des communes ;
- la gestion démocratique des collectivités territoriales ;
- la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales ;
- la progressivité et la concomitance dans le transfert des compétences et des ressources ;
- la libre administration des collectivités territoriales.

Il vise deux objectifs principaux<sup>12</sup> :

- l'approfondissement du processus démocratique à travers l'adaptation de l'administration et plus généralement du cadre institutionnel aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique en permettant l'émergence d'une démocratie locale ;
- la promotion du développement local et régional en favorisant l'émergence d'initiatives au niveau de différents acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre de développement à partir des préoccupations, ressources et savoir-faire locaux des populations.

Initialement, il devait s'étendre sur deux (02) phases :

- une phase de conceptualisation ou de mise en œuvre de la réforme (1992-2000) dont le but était la mise en place de Collectivités Territoriales (CT) dotées d'organes démocratiquement élus;
- et une phase de consolidation (2000-2014) ayant trait au développement des capacités des CT et au développement économique local entre autres.

La décentralisation reste à ce jour perçue comme l'un des meilleurs moyens d'assurer le développement humain durable. Elle est encore l'objet de toutes les attentions car son approfondissement est la voie choisie par les plus hautes autorités pour sortir, définitivement, le pays de la crise.

### **2.2.2.1. La mise en œuvre de la décentralisation**

L'objectif de création des différents niveaux de CT dotées d'organes élus est une réalité. Dans les années 1990-2000, un ensemble de textes visant à mettre en place le dispositif juridique nécessaire à leur création et à leur fonctionnement a été voté :

- la loi N° 93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre Administration des Collectivités Territoriales,
- la loi N° 95/022 du 20/03/1995 portant statut des fonctionnaires des Collectivités Territoriales;
- la loi N° 95-034 du 12/04/1995 portant code des Collectivités Territoriales en République du Mali ;

---

<sup>12</sup> Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation, Bamako, Septembre 2006.

- la loi N° 00-044 du 07/07/2000 déterminant les ressources fiscales des communes des cercles et des régions ;
- etc.

Certaines de ces lois ont fait l'objet de révisions successives, les plus récentes remontant à 2012 (loi N°2012-005 du 23 janvier portant modification de la loi N° 93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre Administration des Collectivités Territoriales, loi N°12-007 du 07 février portant code des Collectivités Territoriales (CT) en République du Mali et la loi N°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources des communes, des cercles et des régions).

Le pays compte actuellement 761 CT dirigées par des organes élus par les populations. Une fonction publique et un centre de formation des CT existent ainsi qu'un dispositif d'appui financier à leur endroit (ANICT).

Ces nombreux acquis du processus ont favorisé l'exécution de nombreuses interventions visant à améliorer les conditions de vie des populations.

Cependant, le processus est confronté à de nombreuses difficultés. Certaines de ces difficultés renvoient à la question de participation voire d'implication des populations dans la conduite de la politique (notamment le challenge du sentiment de vouloir vivre collectif) (i) , la question de la gestion du terroir villageois(ii), celle de la viabilité des communes(iii) et la question des programmes sectoriel verticaux à lever (iv).

i. L'étude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation<sup>13</sup> fait ressortir entre autres difficultés « *la persistance des réclamations liées à la réorganisation territoriale* » et « *la faible implication des populations et des divers groupes socioprofessionnels dans le fonctionnement (la marche quotidienne) de leurs collectivités.* ».

Ce refus de nombreux villages d'appartenir à la commune dont ils font partie de par le découpage territorial de la Mission de Décentralisation et de Réforme Institutionnelle (MDRI) peut s'expliquer par le fait qu'il (découpage) n'a pas suffisamment tenu compte du sentiment de vouloir vivre collectif des habitants des villages qui les composent. Ces refus ont créé une attitude de défiance de l'autorité communale conduisant à de nombreuses requêtes formulées par de nombreux villages, de détachement d'une commune et leur rattachement à une autre commune, qui souvent même nécessitent l'enjambement d'une commune pour être rattaché à une commune distante. Ces situations restent en suspens et n'ont pas encore été résolues.

Cet état de fait est surprenant car la MDRI aurait tenu de larges consultations pour la création des CT.

De la création des CT à fin 2010, 311 réclamations relatives à des demandes de création de nouvelles communes, des demandes de rattachement de villages ou fractions, des demandes de transfert de sièges de communes, des demandes de changement de nom de communes, et des demandes de transfert de communes à un cercle ont été reçues par les services en charge des CT. Le fait que des populations qui auraient été impliquées dans le découpage des CT

---

<sup>13</sup>Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Etude sur le Bilan et les Perspectives de la Décentralisation au Mali, Rapport Final, mars 2011

réclament autant d'ajustements s'expliquent difficilement<sup>14</sup>. Comment ont-elles alors été impliquées ?

L'examen des dossiers d'adoption des textes récents en la matière par l'Assemblée Nationale montre que lors de l'amendement des lois N° 93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre Administration des Collectivités Territoriales et N° 95-034 du 12/04/1995 portant code des Collectivités Territoriales en République du Mali, les personnes ressources entendues relevaient du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, du Haut Conseil des Collectivités Territoriales et de l'Association des Municipalités du Mali. Aucune organisation de la société civile n'a été entendue.

Les citoyens n'ont pas été entendus, impliqués, par l'Assemblée Nationale pour l'amendement de textes aussi importants que ceux-ci.

La faible implication des populations dans la vie de leurs collectivités territoriales, est un indicateur de la qualité de la gouvernance locale. Ainsi, la même étude<sup>15</sup> révèle que « *en dehors du moment du choix des élus et souvent d'élaboration des PDESC<sup>16</sup>, le niveau d'implication des populations ainsi que des autres acteurs locaux dans la marche courante des collectivités locales reste très limité.* ».

L'objectif de création et d'opérationnalité des CT est une réalité. Cependant, cette réalité n'a pas favorisé la participation (l'implication) des populations dans le choix de leur devenir comme cela aurait dû être le cas.

ii. Quant à la question de la gestion du terroir villageois, la délimitation ou la distinction entre les terres de la commune et les terres des villages n'est encore pas effective. Cette situation a engendré beaucoup de contentieux qui ont souvent engendré des morts d'hommes. A notre connaissance, ces contentieux aussi attendent d'être vidés et la question des terres tranchée.

iii. Le troisième problème est celui de la viabilité économique même des communes qui sous-tend leur viabilité administrative et politique. Il y a beaucoup de communes qui ont été créées sur la base des considérations plus politiques qu'économiques. La libre administration étant un principe sacro-saint de la décentralisation, elle ne saurait se faire sans ressources économiques. Aujourd'hui, il y a beaucoup de communes qui ont une très faible assiette d'impôt et qui vivent essentiellement des ressources que l'Etat leur affecte et des fonds des partenaires économiques et financiers. Il est certain qu'à terme, leur survie n'est pas assurée. D'aucuns proposent l'intercommunalité comme remède à ce problème qui n'en n'est pas un en fait.

En ce qui concerne les trois (3) questions susmentionnées, le redécoupage est la seule solution bien qu'elle puisse paraître assez radicale.

iv. Enfin, le processus de décentralisation est plombé à cause des programmes sectoriels verticaux. Ce sont les programmes qui sont dans les ministères et qui concernent le développement à la base tels que l'éducation, la santé, l'hydraulique pour ne citer que ces

---

<sup>14</sup>Direction Nationale des CT, note sur le découpage administratif

<sup>15</sup> Idem page 3

<sup>16</sup> Les PDESC (Programme de Développement Economique Social et Culturel) constitue le principal document de planification du développement des CT.

trois. La définition des priorités, la conception des programmes et leur mise en œuvre se décident à Bamako dans les ministères pour des populations cibles qui vivent dans les communes sans leur implication dans le processus. Les autorités communales n'ont pas grand-chose à dire de ces programmes y compris leur pertinence ; ils sont rattachés soit directement aux Secrétariats généraux des ministères, soit aux directions nationales. Pourtant, le développement à la base suppose que la base soit maîtresse de son destin en gérant ses propres affaires. Là, c'est la volonté politique qui doit être renforcée.

Les autres pans de la vision à savoir l'existence de comportement de gestion démocratique des affaires (ii), des pouvoirs locaux qui prennent la mesure de leurs prérogatives (iii) ainsi qu'une tutelle bien assurée sans abus ni excès renvoient à la démocratie locale. Ils soulèvent des questions ayant trait à l'organisation des pouvoirs, aux rôles des différents acteurs dans la vie politique et aux élections locales.

### **2.2.2.2. Le fonctionnement de la démocratie locale**

Une réelle démocratie locale doit normalement découler de la mise en œuvre du processus de décentralisation. Cette démocratie locale met en relation différents pouvoirs et nécessite que les différents acteurs jouent leur rôle dans la vie politique locale.

#### **2.2.2.2.1. L'organisation des pouvoirs**

La politique de décentralisation met en relation deux pouvoirs essentiellement : celui détenu par les CT à travers leurs organes et celui détenu par l'administration déconcentrée.

En effet, avec cette réforme, les CT ont la possibilité de planifier leur développement. Dans cette optique, elles ont leurs domaines de compétences et choisissent pour ces domaines les actions de développement à mener. Pour ce faire, elles disposent de leurs budgets propres alimentés par des ressources propres qui leurs ont été affectées par l'Etat et d'une administration décentralisée animée par des fonctionnaires des collectivités territoriales. Dans ce processus, les populations doivent être au cœur de la définition des actions à mener mais aussi être édifiées sur leur mise en œuvre (voire la contrôler) mais aussi bénéficier de services de qualité des administrations décentralisées.

Les remarques faites quant à l'implication des populations (cf. partie précédente) restent valables à ce niveau. La majorité des populations connaissent mal les attributions des CT à plus forte raison d'y être impliquées.

Cette faible implication explique peut-être les niveaux de l'indicateur d'appréciation par rapport à la participation de la population à la prise de décision des conseils locaux (cf. Tableau 5).

**Tableau 5: Indicateur d'appréciation par rapport à la participation de la population à la prise de décision des conseils locaux**

Indicateurs	Très mal	Plutôt mal	Plutôt bien	Très bien	N'en ai pas suffisamment entendu parler	Très mal ou plutôt mal	Plutôt bien ou Très bien
Porter à la connaissance de la population le budget de la commune	47,70%	22,50%	4,90%	1,20%	23,70%	70,20%	6,10%
Porter à la connaissance de la population le compte rendu des décisions du conseil communal	45,80%	22,50%	5,50%	2,50%	23,70%	68,30%	8,00%
Consulter les autres (y compris les leaders traditionnels, de la société civile et de la communauté) avant de prendre des décisions	15,70%	22,20%	42,20%	2,50%	17,50%	37,90%	44,70%
Garantir des voies de recours contre les conseillers ou les officiels	16,90%	35%	2,50%	2,80%	43,10%	51,70%	5,30%
Garantir que les ressources locales sont utilisées à des fins publiques et non pour des intérêts privés	22,80%	58,20%	2,20%	2,50%	14,50%	81,00%	4,70%
Impliquer la population dans la mise en œuvre du programme communal	21,20%	49,50%	14,80%	4,60%	9,80%	70,70%	19,40%

Sources : Calcul de l'auteur, Etude bilan et perspectives de la décentralisation

On peut aisément remarquer qu'excepté la consultation des autres (leaders traditionnels, de la société civile et de la communauté) avant de prendre des décisions, les personnes enquêtées dans leur majorité ont une très mauvaise appréciation de leur participation à la prise de décision des conseils locaux. 70,70% d'entre elles déclarent que les populations sont très mal ou plutôt mal impliquées dans la mise en œuvre du programme communal et jusqu'à 81% d'entre elles apprécient de la même manière la garantie que les ressources locales soient investies à des fins publiques et non pour des intérêts privés.

L'objectif de meilleure implication des populations dans la définition et la conduite de leur développement de la politique de décentralisation semble loin d'être atteint alors !

La capacité des CT à livrer les services publics de qualité aux citoyens peut-être appréhendé à travers le degré de satisfaction de ces derniers en la matière.

**Tableau 6: Degré de satisfaction des enquêtés par rapport à la qualité des services décentralisés**

Satisfaction Service	Très satisfait	Plutôt satisfait	Plutôt pas satisfait	Très insatisfait	Sans avis	Très satisfait ou Plutôt satisfait	Plutôt pas satisfait ou Très insatisfait
La construction des écoles du premier cycle de l'enseignement fondamental	21,8%	50,8%	16,9%	8,6%	1,8%	72,6%	25,5%
La qualité de l'enseignement au niveau du premier cycle de fondamental	10,5%	39,1%	21,5%	24,3%	4,6%	49,6%	45,8%
La construction des CSCOM	17,2%	37,5%	30,5%	13,2%	1,5%	54,7%	43,7%
La qualité des soins dans ces établissements	11,1%	44,3%	31,1%	11,7%	1,8%	55,4%	42,8%
la gestion des points d'eau potable de l'hydraulique par la commune	16,0%	32,0%	35,1%	15,7%	1,2%	48,0%	50,8%

Sources : Calcul de l'auteur, Etude bilan et perspectives de la décentralisation

L'analyse de ce degré de satisfaction permet de faire deux types de constat (cf. Tableau ci-dessus).

On constate d'abord que les populations enquêtées sont assez satisfaites des services décentralisés en matière de construction d'infrastructures. En effet, près de 73% d'entre elles se déclarent très satisfaites ou plutôt satisfaites par rapport à la construction des écoles du premier cycle de l'enseignement fondamental par exemple. Ce pourcentage est confirmé par de nombreuses études sur la décentralisation<sup>17</sup> qui font ressortir une certaine efficacité des CT dans ce domaine. Cependant, il convient de signaler la mauvaise qualité de ces infrastructures (cf. rapport bilan et perspectives de la décentralisation) qui ne respectent pas les normes techniques requises en la matière. On aime raconter, pour étayer cette assertion, l'anecdote du bâtiment du siège d'une CT dans la région de Kayes qui s'est effondré le jour de son inauguration pendant que les officiels venus à cet effet étaient encore sur place.

A contrario, leur degré de satisfaction est mitigé quant à la qualité des services fournis dans les infrastructures réalisées. Ainsi, respectivement près de 51% et 46% d'entre elles déclarent être plutôt pas satisfaites ou très insatisfaites de la gestion des points d'eau potable et de la qualité de l'enseignement au niveau du premier cycle : *les CT réaliseraient donc des infrastructures sociales de base de mauvaise qualité dans lesquelles les services fournis laissent à désirer.*

### **Il faut promouvoir le contrôle de qualité des infrastructures et des services fournis par les collectivités locales.**

Aussi, ce pouvoir transféré à des autorités de proximité aurait dû favoriser plus de transparence dans la mise en œuvre des interventions visant à assurer le développement humain.

Malheureusement, cette transparence ne semble pas encore être instaurée en atteste l'image des élus auprès des citoyens. Ainsi, 51,1 %, 48,9% et 41,5% des personnes enquêtées dans le cadre de l'étude bilan ne sont respectivement pas plutôt satisfaites de l'honnêteté des élus, du respect de leur engagement vis-à-vis de l'électorat et de leur engagement à la résolution de leurs problèmes. Ces statistiques sont étayées par le fait que *les procès-verbaux des sessions, les choix des priorités d'investissements et des options budgétaires, le contenu des comptes administratifs sont autant d'informations qui sont rarement portées à la connaissance de la majorité des citoyens.*

La déclaration du Président de la République dans son discours d'ouverture des Etats généraux de la décentralisation consistant à dire que *les exécutifs des collectivités ont parfois affiché un niveau élevé de corruption [...]* mise en relation avec ces constats prend alors tout son sens.

L'administration déconcentrée, quant à elle, a un pouvoir de tutelle sur les CT. Elle exerce à travers les représentants de l'Etat aux différents niveaux de CT (sous-préfets, préfets, gouverneurs et ministre en charge des CT) une tutelle appui-conseil et une tutelle contrôle de légalité.

---

<sup>17</sup> Voir les conclusions des Etats généraux sur la décentralisation à cet effet.

La première a été très peu sollicitée par les CT pour diverses raisons. Cette faible sollicitation a également des impacts sur les services que les CT doivent fournir aux populations. La seconde, la tutelle contrôle de légalité, donne lieu à de nombreux abus de la part des autorités de tutelle.

Ainsi, dans le même discours d'ouverture des Etats Généraux de la décentralisation, le Président de la République note que « *les prérogatives de la tutelle notamment en matière budgétaire ont manqué de clarté. Il en a découlé des empiètements, des rivalités de compétence et des abus de pouvoir qui peuvent être évités...* ».

Le fait que ce soit essentiellement en matière budgétaire que des abus de pouvoir aient été commis par la tutelle permet d'en augurer les raisons possibles.

Un pouvoir qui semble être resté en marge du processus de décentralisation est le pouvoir traditionnel (les autorités coutumières) et ce malgré le fait que l'article 63 du code des collectivités territoriales stipule que « *le chef de village, de fraction ou de quartier préside le conseil de sa communauté. Sous l'autorité du maire, il veille à l'application des lois, des règlements et des décisions des autorités communales* ».

Ces autorités traditionnelles qui dans les faits détiennent encore de nombreuses prérogatives et jouissent, pour la majorité, de l'estime des populations sont peu impliquées. Leur meilleure prise en compte aurait sensiblement améliorée la gouvernance des CT en facilitant certainement une meilleure participation des populations.

#### **2.2.2.2. Le rôle des différents acteurs de la vie politique locale**

La vie politique locale fait intervenir différents acteurs que sont : les populations, les Organisations de la Société Civile, les organes des CT, les partis politiques et l'Etat.

Les populations ont essentiellement pour rôle l'élection des organes des CT et le contrôle citoyen des actes qu'ils posent en leur nom.

Les Organisations de la Société Civile sont associées pour certaines à la gestion des affaires locales, l'Associations de Santé Communautaires (ASACO), par exemple, et ont un rôle de mobilisation des citoyens pour une participation à la vie politique locale.

Les organes des CT en tant que représentants des citoyens doivent susciter le débat politique local à travers des systèmes de redditions entre autres.

Les partis politiques doivent être les principaux animateurs de la vie politique locale. Ils doivent, conformément à la charte des partis politiques, assurer la formation civique de leurs membres. Ils concourent à l'expression du suffrage.

L'Etat, à travers ses services déconcentrés, doit assurer l'éducation civique (citoyenne) des populations pour les amener à participer pleinement à la vie politique locale.

Si chacun de ces acteurs assurent au mieux son rôle, les citoyens devraient être mieux impliqués dans la vie de leurs CT et capables de vérifier la transparence des actes pris par les élus.

Cette implication n'est malheureusement pas effective (cf. points 1.2.1 et 1.2.3). Le contrôle citoyen qui contribue à améliorer significativement la transparence reste encore embryonnaire. Les citoyens sont insuffisamment impliqués dans la vie politique locale.

### **2.2.2.2.3. Les élections locales**

L'une des vocations de la politique de décentralisation, telle que précédemment évoquée, est la création de CT dirigées par des organes élus par les populations.

Le point de départ des élections locales est l'élection des conseillers communaux. Ainsi, l'article 166 de la loi électorale stipule que: « *les conseillers communaux sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel.*

*Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. L'attribution des sièges s'effectue selon la règle de la plus forte moyenne. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. »*

Pour l'élection des membres des organes exécutifs et des conseillers aux niveaux, cercle, région et district, cela se fait au suffrage indirect pour une durée de cinq ans. C'est donc les conseillers communaux qui élisent parmi eux le bureau communal, les conseillers de cercle, de région et/ou du district. Ces derniers (conseillers de cercle, de régions et/ou du district) éliront par la suite parmi eux les bureaux du conseil de cercle, du conseil régional et du district.

Depuis l'avènement de la troisième République, quatre (04) élections municipales ont eu lieu : en 1992 pour les communes existantes puis 1999, 2004 et 2009.

Les taux de participation à ces élections, même s'ils ont été plus élevés que pour les autres (présidentielles et législatives), restent quand même bas : ces taux n'ont jamais atteint 50%. Cette faiblesse des taux traduit celle de l'implication citoyenne. Ces élections étant des élections de proximité par excellence ; ce niveau d'implication des citoyens est surprenant car elles devraient mobiliser le maximum d'électeurs.

Les CT sont alors dirigées par des organes dont la légitimité est limitée car issus d'élections ayant peu impliqué les citoyens.

L'une des causes de cette faible implication des citoyens dans les élections municipales s'expliquent par la gestion calamiteuse des communes et la corruption<sup>18</sup> (voir encadré 1).

---

<sup>18</sup> Friedrich Ebert STIFTUNG, Les élections au Mali : pourquoi le taux de participation est toujours si bas ?, octobre 2011.

### Encadré n° 1 : La gestion calamiteuse des communes et la corruption

*Les constituants maliens de 1992, en choisissant la libre administration des collectivités territoriales avec son corollaire de nombreuses lois relatives à la décentralisation depuis 1993, ont mis au cœur des préoccupations de la Nation la gestion des affaires locales par des organes élus à la base par les citoyens eux-mêmes. Des élections communales ont été tenues dans les 703 communes depuis 1992. D'abord dans les 22 communes urbaines existantes en 1998, puis dans les autres 682 communes urbaines et rurales créées à la faveur de la mise en place du programme de décentralisation initié par la Mission de Décentralisation. Hélas, à peine née, la décentralisation dans les communes urbaines de Bamako et de quelques chefs-lieux de région a connu une dérive quant au processus électoral et à la gestion des dites communes urbaines.*

*Si un constat fait l'unanimité chez le citoyen simple et les politiques, c'est que les élections communales notamment celles de Bamako sont truffées de fraudes électorales. Jamais l'argent n'a été autant présent dans les élections de proximité. Aussi, peut-on comprendre le désaveu des électeurs.*

*Pour les citoyens les élus ne sont préoccupés que par la vente des terrains ; ensuite ils dépensent ces revenus à « l'achat des consciences » pour les élections suivantes locales et nationales.*

Cette faible implication peut aussi s'expliquer par le mode d'élection des maires et présidents des organes. En effet, du fait des jeux des alliances, la liste majoritaire ayant obtenu le plus grand nombre de conseillers peut perdre le poste de maire ou de président au profit de la liste minoritaire.

Cet aspect participe au détournement des citoyens des élections locales car le fait majoritaire, leur choix, n'est pas respecté.

La décentralisation en tant que réforme administrative majeure du Mali indépendant aurait dû permettre l'émergence d'une gouvernance locale permettant l'implication des citoyens dans la conduite des actions de développement. Malgré les nombreuses avancées enregistrées par la politique, elle reste confrontée à des difficultés entravant la participation des citoyens et une transparence dans la gestion des affaires locales.

### 2.2.3. La corruption

La corruption, dans son assertion d'ensemble, est définie comme l'utilisation abusive d'une position publique pour des gains particuliers. Appliquée à l'administration publique, Transparency International Afrique la définit comme la « *pratique qui vise à proposer, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, qu'elle accomplisse ou qu'elle s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa mission ou son mandat.* »

On lui adjoint généralement la délinquance financière qui est un ensemble de crimes et de délits financiers (surfacturations, détournements etc.).

Le droit identifie de multiples formes de corruption. Les plus courantes sont entre autres :

- **la commission** : rétribution du fonctionnaire par l'usager en contrepartie d'un service rendu, d'une exemption, d'une intermédiation aux dépens des recettes publiques ;
- **la gratification** : paiement spontané par un usager d'une somme d'argent à un fonctionnaire consécutivement à la fourniture d'un service public ;
- **le piston** : pratique du favoritisme au détriment de la compétence ;
- **la concussion** : fait pour un fonctionnaire de percevoir des sommes indues ;

- **la rétribution indue** : majoration des tarifs des services payants ;
- **le péage** : extorsion de fonds sans service rendu et sans intermédiation ;
- **la perruque** : utilisation à des fins personnelles du matériel, des véhicules, des outils de l'employeur ;
- **le détournement** : appropriation personnelle des biens et deniers publics.

Phénomène difficile à étudier de par sa nature, la corruption est généralement mesurée à travers sa perception. La corruption se passant à l'abri des regards, on peut difficilement calculer son taux par exemple. Aussi, le nombre de décisions de justice réprimant la pratique ne suffirait à rendre compte de son ampleur mais plutôt de l'efficacité des services de la justice dans la lutte contre elle.

### **2.2.3.1. Les orientations en matière de lutte contre la corruption**

Cette lutte a été au cœur des discours des présidents successifs de la troisième république. Différentes stratégies ont été mises en œuvre pour lutter contre les pratiques de corruption. Ces différentes stratégies se sont traduites par la mise en œuvre de cinq (05) réformes successives (cf. Rapport Etats Généraux sur la corruption et la délinquance financière au Mali).

Les premières réformes matérialisées par le décret n° 060/PG-RM du 29 mai 1965 portant organisation du service de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) visaient à renforcer le contrôle dans la gestion des ressources humaines et matérielles des régions, cercles et arrondissements qui venaient d'être créés.

Les réformes de deuxième génération ont consisté à créer d'une part l'Inspection Générale des Affaires Economiques et Financières (IGAEF) qui a fait place au Contrôle Général d'Etat et d'autre part les inspections au niveau des départements ministériels.

La troisième génération des réformes date de la transition (après les événements de mars 1991). Les réformes ont porté sur la transformation du Contrôle Général d'Etat en département ministériel et la nomination des premiers responsables des entreprises publiques suite à des appels à concurrence.

Concernant la quatrième génération, il s'est agi essentiellement de la création de la commission ad hoc suivie de celle de la CASCA, de la restructuration et la création d'inspections ministérielles, de huit (08) pôles économiques et du Contrôle Général des Services Publics ainsi que la réforme de la procédure de passations des marchés publics.

La cinquième génération des réformes est caractérisée essentiellement par l'installation des pôles économiques et financiers à Kayes, Bamako et Mopti mais surtout la création du Bureau du Vérificateur Général.

La complexité de la lutte contre ce fléau avait amené le Président de la République, en son temps, à convoquer des états généraux sur la corruption et la délinquance financière au Mali dont les assises nationales se sont tenues du 25 au 28 novembre 2008. Premières du genre, ces assises ont été précédées de consultations, d'auditions au niveau du comité, de concertations régionales et d'élaboration de rapports thématiques. Les états généraux ont

proposé un ensemble de mesures (à court, moyen, et long termes) couvrant l'ensemble des secteurs touchés.

Ces recommandations ont été traduites en un plan d'action comprenant neuf (09) objectifs prioritaires. Ce plan a été adopté par le Gouvernement et un comité de suivi et d'évaluation, composé de sept (07) membres (parmi lesquels des représentants de l'administration publique, du secteur privé et de la société), installé.

Par ailleurs, la vision du Mali à l'horizon 2025<sup>19</sup> ébauche en sa partie «*une organisation politique et institutionnelle garante du développement et de la paix sociale* », celle en matière de corruption.

Ainsi à cet horizon :

- *la consolidation de la démocratie, l'efficacité de la responsabilisation des populations dans la conduite des affaires les concernant, la réhabilitation de la justice, l'effectivité de l'état et enfin les grandes capacités de son système administratif concourent au recul significatif de la corruption ;*
- *celle-ci n'est plus généralisée. Les systèmes de contrôle mis en place sont efficaces. L'éducation civique aidant, les résultats obtenus dans la lutte contre la corruption sont satisfaisants.*

Les états généraux<sup>20</sup>, comme les initiatives précédentes d'ailleurs, semblent ne pas donner les résultats escomptés : les citoyens perçoivent plus de corruption alors que l'ensemble des discours officiels prônent la lutte contre elle.

On peut donc déduire que la lutte contre la corruption, bien qu'occupant une place importante dans les discours officiels ne semblent pas enregistrer les progrès attendus par les populations

### **2.2.3.2. Le développement de la corruption ou le hiatus entre le discours et la réalité**

Divers indicateurs de gouvernance indiquent que la corruption est perçue comme très largement étendue et systémique à tous les niveaux de la société au Mali. Citons parmi les plus importants ceux des enquêtes afro baromètre, de Transparency International (Indice de perception de la corruption), de la Banque mondiale (les Indicateurs de gouvernance), du Forum économique mondial (Rapport sur la compétitivité mondiale), de l'UEMOA (l'observatoire des pratiques anormales de l'UEMOA).

L'enquête Afro baromètre sur « l'état, le citoyen et la corruption » fait ressortir que « selon les perceptions des citoyens, les performances du gouvernement dans la lutte contre la corruption sont en baisse depuis 2005. Depuis cette année, plus de la moitié des maliens jugent "plutôt mal à très mal" la réponse du Gouvernement à la lutte contre la corruption. La proportion de ces maliens est vite passée de 59% en 2008 à 69% en 2012 soit une augmentation de dix (10) points de pourcentage en quatre (4) ans ».

---

<sup>19</sup> Rapport de l'Etude Nationale Prospective Mali 2025.

<sup>20</sup> En novembre 2013, le bilan de la mise des neuf (09) objectifs prioritaires du plan d'action fait ressortir un taux d'exécution de 20% (Fousseiny SAMAKE, Directeur de cabinet du Premier Ministre)

L'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International classe les pays selon la perception de la corruption dans le secteur public. Il s'agit d'un indicateur composite qui associe différentes sources d'information sur la corruption, permettant ainsi d'établir des comparaisons entre les pays.<sup>21</sup>L'indice varie de 0 (haut niveau de corruption) à 10 (haut niveau d'intégrité). Les résultats suivants illustrent la gravité du problème de la corruption au Mali selon Transparency International.

**Tableau 7: Situation de la corruption**

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
IPC Mali <sup>22</sup>	2,8	3,4	2,8	2,7	2,8	3,1	2,7	2,8	2,9	3,2	3

Pendant la décennie écoulée le Mali s'est donc systématiquement classé parmi les pays les plus corrompus du monde et ce avec un niveau de perception de la corruption très élevé.

Selon le dernier rapport de l'observatoire des pratiques anormales de l'UEMOA<sup>23</sup> «le Mali reste le pays de la région où les prélèvements illicites sont les plus levés et comme d'habitude tous les services contribuent significativement aux prélèvements ».

Les rapports sur la compétitivité mondiale<sup>24</sup> du Forum économique mondial identifient année après année la corruption comme l'une des plus grandes contraintes pour faire des affaires au Mali.

L'enquête entreprise de la Banque Mondiale conduite en 2003 supportent ces vues. Environ 60% des entreprises ont affirmé payer des paiements de facilitation pour que les choses soient faites, suggérant par cette occasion que la petite corruption est largement étendue dans le pays. Près de 50% des PME identifient la corruption comme un obstacle majeur ou grave à la conduite des affaires au Mali<sup>25</sup>. Selon une évaluation du climat des affaires de la Banque mondiale en 2004 presque 3,5% du chiffre d'affaires des entreprises disparaissent dans des paiements informels.

La corruption demeure donc importante et reste perçue comme le principal mal de la gouvernance qui annihilerait la majorité des efforts consentis pour le développement<sup>26</sup>.

Elle touche pratiquement l'ensemble des secteurs notamment de la politique (i), de l'armée et de la sécurité (ii), de la santé (iii), de l'éducation (iv), de la gestion financière (v), et de la justice (vi).

Dans le secteur politique, près de 45% des maliens pensent que la plupart ou l'ensemble des membres du Gouvernement, des députés de l'Assemblée Nationale et des conseillers communaux sont impliqués dans des affaires de corruption<sup>i</sup>. Ce constat n'est pas nouveau, déjà en 2006, les résultats de l'Enquête Légère Intégrée auprès des Ménages (ELIM) faisaient ressortir que d'après les citoyens *la corruption au sommet de l'Etat s'est inscrite en hausse*.

<sup>21</sup> Transparency International. Indice de Perception de La Corruption 2010.

<sup>22</sup><http://www.transparency.org/>

<sup>23</sup> [http://www.watradehub.com/sites/default/files/120611%2018th%20IRTG%20Report\\_fr.pdf](http://www.watradehub.com/sites/default/files/120611%2018th%20IRTG%20Report_fr.pdf)

<sup>24</sup>[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

<sup>25</sup><http://www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=121&year=2003>

<sup>26</sup> Le professeur Karamoko KANE, agrégé en Sciences Economiques, écrit à cet effet que la corruption est aujourd'hui un véritable fléau en Afrique qu'il faut combattre si l'on veut accéder rapidement au développement économique (Pr Karamoko KANE, Conférence pour les planificateurs, la corruption en Afrique, Notes de synthèse).

Pour l'armée et les services de sécurité, l'observatoire des pratiques anormales de la CEDEAO et de l'UEMOA pour contrôler la fluidité de la circulation sur les axes routiers inter-états a publié en 2007 un rapport selon lequel *la police malienne serait la plus corrompue de la sous-région* ! Selon ce rapport, le Mali est le pays qui pratiquerait le plus de pratiques anormales en termes de pourboires et de pertes de temps sur les routes.

Le secteur sensible de la santé semble ne pas être épargné par le fléau également. A titre d'exemple, nous pouvons citer la gestion qui avait été faite des ressources mises à la disposition du pays par le Fonds Mondial de Lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme. Plusieurs hauts responsables du département de la santé avaient été mis en examen pour des faits de corruption dans cette affaire. Aussi, dans le même secteur et sur les mêmes ressources, le rapport 2012 du vérificateur fait ressortir, entre autres, un détournement de plus de 107 millions de FCFA par l'association de recherche, de communication et d'accompagnement à domicile de personnes vivant avec le VIH/sida (ARCAD/SIDA).

Un autre secteur tout aussi sensible que le précédent, l'éducation, semble également touché. En effet, il est de notoriété publique que le phénomène se traduit dans ce secteur par des notes attribuées contre paiement pécuniaire et/ou « sexuel » contribuant ainsi à un affaiblissement drastique de la qualité de l'enseignement du pays.

Le secteur financier semble être l'un des secteurs les plus touchés comme l'attestent les rapports du Bureau du Vérificateur Général. Ainsi, une étude transversale sur les Directions Administratives et Financières des départements ministériels sur la période allant de 2003 à 2009 fait ressortir un manque à gagner total de près de 20 milliards de FCFA répartis essentiellement entre les marchés publics et les achats courants.

Le dernier secteur, celui de la justice, est d'une importance capitale dans la lutte contre la corruption. Ce secteur, s'il était lui-même préservé du fléau, devrait permettre de le juguler. Malheureusement tel ne semble pas être le cas ! En effet, l'enquête Afrobaromètre fait ressortir que le sentiment d'inégalité de traitement devant la loi reste très fort dans la population malienne : la moitié des personnes enquêtées pensent que la plupart ou tous les juges sont impliqués dans des affaires de corruption. La mise sous mandat de dépôt (décembre 2013) de magistrats et auxiliaires de justice a permis de lever le voile sur la corruption qui règne dans le domaine : « *la justice malienne est indépendante de tout sauf de l'argent sale* » a coutume de dire Me Fanta SYLLA<sup>ii</sup>.

La corruption touche donc l'ensemble des secteurs, n'épargnant même pas celui de la justice qui devrait la réprimer. Il s'en est suivi le développement d'une forme d'impunité en la matière.

### **2.2.3.3. L'impunité**

L'impunité est un terreau favorable au développement de la corruption. A cet effet, le Pr KANE<sup>iii</sup> note que *le gain différentiel de la corruption diminue avec la probabilité d'être démasquée et sanctionnée : en d'autres termes, plus sont élevées la probabilité d'être arrêtée, jugée et condamnée, le degré de sévérité de la peine encourue ainsi que la probabilité d'effectuer réellement la peine moins la corruption sera étendue, l'impunité étant ainsi l'un des facteurs permissifs de la corruption des agents publics* .

Contrairement à une idée répandue tendant à faire croire que les agents publics sont corrompus parce que mal payés, la lutte contre la corruption n'est donc pas qu'une question d'amélioration de leurs conditions de vies. Certes, des salaires bas favorisent le développement du phénomène<sup>iv</sup>:mais le facteur le plus déterminant demeure l'impunité : il existe une corrélation positive entre impunité et développement de la corruption. Le Pr KANE note à cet effet que : *vous pourriez doubler ou tripler les salaires au Mali par exemple sans aucun impact positif pour la lutte contre la corruption tant que l'impunité demeure la règle générale. Au contraire, des agents publics mieux payés vont exiger des pots-de-vin plus importants ce qui va aggraver la corruption.*

#### Encadré n° 2 : Une analyse économique de la corruption

Par Karamoko KANE, Agrégé de Sciences Economiques, Professeur Titulaire du CAMES, Directeur Général de l'Institut des Hautes Etudes en Management (IHEM)

L'agent public type, pour illustrer le calcul de rationalité reçoit comme fonctionnaire un salaire  $w$ . S'il accepte d'être corrompu, il perçoit un pot-de-vin égal à  $b$ . Mais l'Etat a mis en place un système de détection de la corruption en vertu duquel la probabilité que la corruption soit découverte et sanctionnée est  $p$ . Chaque individu se caractérise par son degré d'honnêteté  $\Theta$  qui reflète l'ensemble des bénéfices associés à l'honnêteté (estime de la société, bonne conscience, etc.)

Le revenu tiré de la corruption est un revenu espéré qui est la somme des revenus aléatoires perçus par l'individu corrompu :

-Il reçoit le revenu  $(w+b)$  avec la probabilité  $(1-p)$  d'où le revenu espéré s'il est corrompu et qu'il n'est pas pris d'où :

Revenu espéré de  $(1-p) \cdot (w+b)$  dans le cas où le fonctionnaire corrompu n'est pas confondu et sanctionné (licencié)

-il reçoit le revenu  $0$  avec la probabilité  $p$  d'où le revenu espéré s'il est corrompu et qu'il est découvert :

Revenu espéré de  $0 \cdot p$  dans le cas où le fonctionnaire corrompu est confondu et sanctionné (licencié)

Le revenu espéré du fonctionnaire corrompu est donc  $R^c$  tel que :

$$R^c = (1-p) \cdot (w+b)$$

avec  $1-p$  = probabilité pour que la probabilité ne soit pas découverte

Le fonctionnaire honnête reçoit son salaire  $w$  et les bénéfices sociaux que procurent l'intégrité d'où le revenu espéré du fonctionnaire honnête :

$$R^h = \Theta + w$$

Le gain différentiel de la corruption par rapport à l'intégrité GDC est tel que

$$GDC = R^c - R^h$$

L'agent public choisira d'être corrompu si le gain différentiel de la corruption est positif ( $GDC > 0$ ) c'est-à-dire si le revenu (aléatoire) de la corruption est supérieur au revenu que procure l'intégrité :

$$R^c > R^h$$

$$\text{Ou encore } GDC = b - p(b+w) - \Theta > 0$$

Ce résultat permet déjà d'esquisser les mécanismes d'une politique de lutte contre la corruption :

Le gain différentiel de la corruption diminue avec le salaire ce qui veut dire que plus les salaires sont bas plus la corruption sera généralisée (les individus ont peu à perdre lorsqu'ils sont démasqués et licenciés lorsqu'ils touchent des salaires de misère) ;

Le gain différentiel de la corruption diminue avec la probabilité  $p$  d'être démasquée et sanctionnée : en d'autres termes, plus sont élevées la probabilité d'être arrêté, jugé et condamné, le degré de sévérité de la peine encourue ainsi que la probabilité d'effectuer réellement la peine moins la corruption sera étendue, l'impunité étant ainsi l'un des facteurs permissifs de la corruption des agents publics.

Le gain différentiel de la corruption diminue avec la valeur que l'individu, au sein de la société rattache au gain moral (considération) que permet d'acquérir la réputation d'être intègre, ce qui veut dire que des sociétés où l'honnêteté n'est plus une valeur seront enclines à être des sociétés où la corruption sera généralisée et banalisée.

La lutte contre la corruption nécessite alors impérativement de sanctionner les personnes (physiques et morales) qui se rendent coupables de pratiques avérées de corruption.

Or, un sentiment d'impunité dans le domaine avait été renforcé par certains actes et propos des premières autorités du pays. Le Président de la république en son temps, avait déclaré lors d'un discours officiel qu'il ne va honnir aucun chef de famille parce qu'il a détourné. Pis, les rapports des structures de contrôle notamment ceux du Bureau du Vérificateur Général n'étaient pas transmis aux autorités judiciaires. Une « cabale » aurait même été montée contre le Vérificateur Général d'alors dans le but de le discréditer<sup>27</sup> afin de faire douter l'opinion des faits dénoncés dans ses rapports. Cette déclaration et cet acte n'auraient en principe pas dû émaner du Président de la République car la lutte contre la corruption occupait une place importante dans le programme d'action gouvernementale mais aussi parce qu'étant le principal artisan de la création de ce Bureau, bureau qu'il avait de surcroit mis au cœur de sa politique de lutte contre la corruption.

Cependant, un changement dans le domaine semble se profiler avec les dernières déclarations et décisions du nouvel exécutif en place. En effet, le Président de la République, a déclaré lors d'une de ses adresses à la nation qu'il y'aura une tolérance zéro en matière de corruption et a même décrété l'année 2014 comme celle de la lutte contre le fléau. Cette déclaration semble être confortée par la transmission de plus de cent (100) dossiers des structures de contrôle aux autorités judiciaires ainsi que les premières mises en examen de hauts cadres de structures étatiques par la justice pour des affaires de corruption (affaire du Pari Mutuel Urbain).

La lutte contre la corruption, bien que figurant au cœur des priorités des populations<sup>28</sup>, tarde à enregistrer les résultats escomptés du fait (entre autres) de l'impunité. Cet état de fait seul ne saurait expliquer la crise multisectorielle que le pays a connue mais constitue à notre avis un élément majeur qui l'a favorisée.

#### **2.2.3.4. La justice**

La justice est l'un des domaines les plus sensibles en matière de gouvernance. Elle est le domaine qui permet de redresser les torts.

Le constituant malien l'a élevé au titre de pouvoir, indépendant des deux autres, s'exerçant par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux. Ce pouvoir est animé par des magistrats et différents auxiliaires de justice notamment les greffiers.

Le pouvoir judiciaire a été l'objet de nombreuses attentions se traduisant par des réformes successives. La dernière de ces réformes, le Programme Décennal de la Justice (PRODEJ) a enregistré des résultats encourageants.

Cependant, du fait de certaines faiblesses, la gouvernance judiciaire reste confrontée à certains problèmes qui altèrent sensiblement sa qualité : la situation des décisions de justice et l'accès, ainsi que le traitement, de certaines couches défavorisées (les femmes et les pauvres) aux services judiciaires.

---

<sup>27</sup>Sidy Sosso DIARRA, ancien Vérificateur Général sur les antennes de Radio France Internationale.

<sup>28</sup> 12<sup>ème</sup> place des priorités de développement des populations selon l'enquête afrobaromètre.

### 2.2.3.4.1. Les orientations de la politique judiciaire

L'ENP Mali 2025 a ébauché la vision du secteur de la justice. Ainsi, à l'horizon 2025, le Mali dispose d'*une justice institutionnelle réhabilitée au service de l'Etat et des citoyens [...]. La justice joue avec responsabilité son rôle, elle inspire confiance et le citoyen n'hésite plus à y recourir pour être mis dans ses droits.*

Pour permettre la concrétisation de cette vision, l'ambitieux Programme Décennal de Développement de la Justice a été élaboré.

Dans le but d'assurer l'émergence d'une Justice réhabilitée, efficace, performante et crédible, le PRODEJ a été adopté par le Gouvernement. L'objectif général de ce programme est de renforcer l'ancrage de l'État de droit, garantir la paix sociale et promouvoir le développement du Mali.

Pour l'atteinte de ces objectifs, le PRODEJ a choisi onze (11) secteurs prioritaires d'interventions :

- ressources humaines
- formation du personnel
- documentation
- législation
- droits de la personne
- lutte contre la corruption
- information-éducation-communication
- infrastructures
- logistique
- équipement
- budget.

Les interventions menées dans ces secteurs doivent permettre de soigner les principaux maux du grand malade qu'était (elle l'est toujours d'ailleurs) la justice à savoir entre autres une documentation insuffisante, une formation insuffisante, une législation désuète, une suspicion des justiciables à l'égard du système judiciaire, des juridictions insuffisantes et mal réparties, le coût élevé de la justice etc.

Sa mise en œuvre est assurée par un comité de pilotage assisté d'un comité technique. Il est mis en œuvre suivant des plans opérationnels (PO). L'actuel PO (2010-2014) est bâti autour de quatre composantes :

- refondation des valeurs de la justice et lutte contre l'impunité ;
- renforcement des capacités institutionnelles et des ressources humaines des structures judiciaires ;
- adaptation et consolidation du cadre juridique ;
- Amélioration de l'accessibilité à la justice et promotion des droits humains et du genre

Le Programme a enregistré de nombreux résultats tendant à améliorer la gouvernance de la justice. On peut citer entre autres (cf. bilan du PRODEJ 2000-2009) :

- l'accroissement du personnel judiciaire (76% pour l'effectif de magistrats, 100% pour les greffiers, 379% pour les secrétaires généraux de greffe et 27% pour les surveillants de prison de 2000 à 2009) ;
- formation de centaines de personnes dans divers cadres et sur une variété de thématiques ;
- la révision et l'adoption de nombreux textes ;
- la réhabilitation et la construction de nombreuses infrastructures judiciaires sur l'ensemble du territoire ;
- Etc.

Ces nombreuses interventions ont certes contribué à améliorer la qualité de la gouvernance judiciaire mais n'ont pas permis de la hisser au niveau souhaité par les citoyens ; en atteste la forte perception de traitement inégal par la loi par eux (enquête Afrobaromètre, l'Etat, le Citoyen et la Corruption).

Cette perception peut s'expliquer par la situation de la justice notamment en termes d'application de ses décisions et de traitement des couches défavorisées.

#### **2.2.3.4.2. La situation de la justice**

Le PRODEJ offre un cadre juridique et institutionnel adéquat pour la promotion des droits de l'Homme en général et ceux des femmes et des couches défavorisées en particulier. Force est de constater que, malgré l'existence de ce cadre juridique et institutionnel, la situation des décisions de justice et le droit des couches vulnérables reste problématique.

##### **2.2.3.4.2.1. Situation des décisions de justice**

Les décisions finales de justice doivent permettre de mettre les citoyens dans leurs droits. A titre illustratif, lorsqu'un citoyen se transporte devant les tribunaux pour réclamer réparation d'un préjudice que lui aurait causé un autre, la finalité de cette procédure (au cas où ce citoyen serait définitivement reconnu comme étant dans ses droits) devrait être la réparation effective du préjudice. Les décisions de justice n'ont donc de sens que si elles sont effectivement appliquées ! En effet, l'une des caractéristiques premières et fondamentales de l'Etat de droit est l'effectivité des décisions de justice.

Malgré le fait que le dispositif légal permette l'exécution de ces décisions, en ayant recours si nécessaire à la coercition, tout semble laisser penser que les décisions de justice sont très peu appliquées au Mali : seulement 18% à 20% des décisions de justice seraient appliquées<sup>29</sup>. Zeini MOULAYE et al. note à cet effet la difficulté de faire exécuter les décisions des juridictions pénales à cause de la mauvaise tenue des pièces d'exécution. : *on ne sait pas qui a été condamné à quelle peine, où et quand et pour quelle infraction à cause essentiellement de la non tenue du casier judiciaire*. Ils renchérissent sur le fait qu'il s'en est suivi des cas où des personnes ayant fait l'objet de condamnations à des peines entraînant la perte des droits civiques, politiques et de famille se trouvent à des postes de responsabilités politiques et administratives parce qu'aucune peine n'a été inscrit sur leurs casiers judiciaires et politiques.

---

<sup>29</sup> Journal le Reporter, Parution du 5 Février 2014

Cette situation rappelle la nécessité de disposer d'un système d'information fiable et à jour pour le suivi des décisions.

Faire exécuter des décisions de justice contre l'Etat semble s'avérer encore plus compliqué. En effet, la loi n'a pas prévu de procédures d'exécution forcée contre l'Etat et ses démembrements. Cet état de fait est motivé par le fait que l'Etat est réputé solvable et bon payeur. Or, le rapport sur la gouvernance de la justice au Mali fait ressortir que *plus d'une fois des fonctionnaires, voire des ministres, ont opposé divers obstacles qui cachent mal leur refus d'exécuter des décisions judiciaires, attitude que le citoyen a du mal à comprendre.*

Ce constat pose le problème de l'exécution des décisions des juridictions administratives. Comment faire appliquer les décisions de justice en faveur des citoyens contre l'administration dans de telles conditions ? Est-ce à dire que les citoyens sortent toujours « perdants » des litiges avec l'Administration ?

Dire le droit en tout temps, en tout lieu et en toute circonstance est un impératif. Faire appliquer ce droit dit, l'est tout autant surtout dans les cas où cela pourrait permettre de contribuer à générer des ressources pour le trésor public. En effet, l'administration judiciaire pourrait générer des ressources non négligeables si les décisions de justice engendrant des peines pécuniaires étaient effectivement exécutées.

#### **2.2.3.4.2.2. Une prise en charge difficile des problèmes des femmes**

Le département en charge de la justice a fait des efforts notamment à travers l'adoption en septembre 2008 de la politique d'Egalité Femme/Homme pour garantir un meilleur accès des femmes aux services judiciaires.

Malgré ces efforts, les femmes restent défavorisées comparativement aux hommes en matière d'accès à la justice : *l'arsenal juridique donne toute possibilité aux femmes de faire valoir leur droit mais que valent toutes ces conventions si les femmes ne savent ni lire ni écrire*<sup>30</sup> ...

Le français est la langue officielle en République du Mali. L'ensemble des dispositions dans le domaine juridique, y compris celle en faveur des femmes, sont rédigées en français. Or, quel que soit le milieu de résidence et la région, la population masculine alphabétisée de 15 ans et plus est plus importante que la population féminine du même ordre : 22,4% des femmes contre 39,8% chez des hommes de 15 ans et plus sont alphabétisés en 2009 (cf. Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2009, Situation socioéconomique des femmes, INSTAT novembre 2013).

Les femmes sont donc plus défavorisées que les hommes en matière d'accès aux services judiciaires du fait de leur analphabétisme.

Cependant, l'analphabétisme seul ne saurait expliquer cet accès difficile de la gent féminine aux services judiciaires. A ce facteur, on peut ajouter ceux du coût de la justice et des pesanteurs sociales.

---

<sup>30</sup> Mme Fatoumata DICKO Zouboye, « Problématique de l'accès des femmes à la justice en République du Mali »

Concernant le coût, la justice pénale est en principe gratuite, la justice civile non, à l'exception des procès prud'homaux (op.cit). Pour le 2<sup>nd</sup> cas, tout requérant doit consigner entre les mains du greffier les frais de la procédure. Les femmes étant plus éprouvées par la pauvreté que les hommes (cf. Rapport sur la situation socioéconomique des femmes), elles auront plus de difficultés à saisir les services judiciaires pour des affaires de cette nature. Même pour la justice pénale, les frais indirects du fait de l'éloignement des tribunaux constituent également des barrières à l'accès pour elles.

Concernant les pesanteurs sociales, M<sup>me</sup> Zouboye DICKO asserte sur le fait qu'*écrasées par une société patriarcale qui ne sait valoriser que celles qui savent souffrir et se taire, démunies et analphabètes, les femmes renoncent souvent à exercer leurs droits* ».

A ces constats s'ajoutent certaines discriminations dont elles sont victimes notamment en matière de succession. Bien que la constitution ait consacré l'égalité des Hommes, la jeune fille ne jouit pas des mêmes droits que le jeune homme en la matière. La tentative visant à corriger cette inégalité par le nouveau code de la famille et des personnes a été abandonnée du fait de pressions de certaines franges (importantes) de la population.

**Les services judiciaires prennent donc en charge difficilement les problèmes des femmes. Il paraît impératif de corriger cela si on veut avoir une gouvernance de la justice de qualité.**

#### **2.2.3.4.2.3. Une justice à deux vitesses**

L'accessibilité des pauvres est entravée par l'éloignement des services judiciaires, l'acquittement des frais (le paiement des consignations). Le raisonnement développé pour les femmes en ce qui concernent les frais indirects et directs d'accès à la justice sont également valables pour les pauvres.

A ces constats s'ajoute la corruption dans le secteur. Le sentiment, de traitement inégal devant la loi, reste fort chez les populations : 72%<sup>31</sup> d'entre elles pensent qu'ils sont toujours ou souvent traités inégalement devant la loi. Ce sentiment n'est pas nouveau dans la population malienne et va en s'amplifiant (déjà en 2005, plus de la moitié des populations avaient le même sentiment<sup>32</sup>). La plupart ou l'ensemble des juges étant perçus comme corrompus, les citoyens n'ayant pas les moyens de « s'acheter » les services des magistrats ont de fortes chances d'être perpétuellement déclarés perdants devant les tribunaux et cours. La justice malienne tend alors à être, sinon serait déjà, une justice à deux vitesses. A ce rythme, les pattes du petit bœuf risquent de casser assez souvent la gourde de miel<sup>33</sup> !

La justice souffre de nombreux maux. Le PRODEJ a tenté d'y apporter les remèdes nécessaires sans la guérir. **Il paraît opportun de trouver un mode de gouvernance de ce secteur à même de lui permettre de dire le droit et de faire appliquer le droit dit sans considérations pour les parties en présence.** Cela importe beaucoup car ne pas rendre justice, même dans le cas d'une sortie de crises, équivaldrait à encourager l'impunité donc à inciter d'autres à emprunter les mêmes chemins !

<sup>31</sup> Enquête Afrobaromètre, l'Etat-le citoyen et la corruption.

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Anecdote d'un juge dans la circonscription de Bougouni, qui après avoir monnayé le procès pour une gourde de miel avec l'une des parties, a ensuite changé de décision suite à la proposition d'un petit bœuf par l'autre partie. A la surprise des premiers lorsqu'il a rendu son verdict, il a répliqué que les pattes du petit bœuf ont cassé la gourde de miel.

## **2.3. GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE**

### **2.3.1. La planification du développement à moyen et long terme**

#### **2.3.1.1. Le système de planification et de gestion du développement**

##### **2.3.1.1.1. Bref rappel historique**

Dès son accession à l'indépendance, le Mali a opté pour la planification comme mode de gestion de son développement. Cette option a été concrétisée par l'élaboration et la mise en œuvre de différents plans quinquennaux.

Le système de planification au Mali a évolué du fait de l'expérience acquise d'une part, et de l'évolution de la conjoncture économique internationale d'autre part. Du premier Plan Quinquennal 1961-1965 au dernier plan 1987-91, le plan a connu une véritable mutation tant dans sa conception et son élaboration que dans son exécution, en passant d'une planification centralisée à une planification décentralisée et régionale avec sa technique de programmation triennale glissante des investissements.

#### **a) Le centralisme du Plan**

De 1962 à 1980, qui correspond à la période de mise en œuvre successive du Plan Quinquennal 1961-1965 du Programme Triennal de Redressement Economique et Financier 1970-1972 et du Plan Quinquennal 1974-1978, le caractère dominant du Plan était le centralisme.

En effet, la création en 1962 du Ministère d'Etat Chargé du Plan et de la Coordination des Affaires Economiques et Financières avait permis à cette structure d'appliquer jusqu'en 1967, une planification centralisée et d'exercer pleinement la mission du Plan, d'assurer la cohérence de l'ensemble de la politique de développement économique et social du pays. L'essentiel des décisions relatives aux orientations et aux objectifs, à l'élaboration, au contrôle et au suivi d'exécution du Plan étaient prises ou induites par les organes centraux de planification :

- le suivi et le contrôle de l'exécution des projets s'opéraient à travers le visa obligatoire du Ministère du Plan tant au niveau national qu'extérieur ;
- au niveau national, le sous ordonnateur du budget d'équipement qui relevait alors directement du Ministère du Plan procédait à l'ordonnancement des dépenses ;
- les financements extérieurs n'étaient mobilisés qu'avec l'accord du Plan qui vérifiait et approuvait les factures de dépenses engagées et toutes autres demandes de déboursement.

Il faut noter toutefois que l'éventail des attributions du Plan n'a pas été toujours aussi large. Au cours de la préparation et surtout de l'exécution du Programme Triennal 1970-1972 et du Plan Quinquennal 1974-1978, on a assisté à un transfert de certaines attributions du Ministère du Plan vers d'autres Ministères. Le Département du Plan continuait à assurer l'animation des Commissions Nationales de Planification.

L'ouverture sur l'étranger et l'acquisition par les Ministères techniques de pouvoirs étendus non seulement sur la conception des projets, mais aussi sur la négociation de leur

financement avec les bailleurs de fonds étrangers, a parfois entravé la capacité d'arbitrage du Ministère du Plan et pose en même temps la nécessité d'une redéfinition du système de planification.

### **b) La décentralisation et l'amorce d'une planification régionale**

La grande particularité du Plan Quinquennal 1981-1985 réside dans deux faits principaux:

- la revitalisation et la redynamisation des structures décentralisées de planification et ;
- l'initiation du développement intégré de base.

Le premier fait, outre qu'il répond à un idéal de démocratisation constitue également le support indispensable au second. La notion de développement intégré de base s'oriente autour d'actions décentralisées d'intérêt local, conçues et réalisées par des structures communautaires comme les Tons Villageois. Elle va dans le sens de cette démocratisation du processus de planification et favorise une plus grande prise de conscience des populations vis à vis des problèmes de développement.

Dans le bilan des Programmes Régionaux et d'Initiatives de Base au 31 décembre 1985, on peut lire ceci :

"Il est indéniable que le volet Programmes Régionaux et d'Initiatives de Base du Plan Quinquennal 1981-1985, en dépit de la sécheresse persistante, est une belle réussite et témoigne de la volonté farouche de mobilisation des populations autour du processus de développement à la base".

En effet, les programmes régionaux et d'initiatives de base ont été financés à 93,2% des prévisions initiales du Plan, ce financement a été exécuté à 100%. Cette réussite témoigne de la justesse de l'option des autorités de l'époque pour le développement intégré participatif à la base et encourage les actions futures dans ce sens.

### **c) Planification triennale glissante et budgétisation des investissements**

Le lancement du Plan Quinquennal 1987-1991 avait été marqué par l'adoption d'une nouvelle approche de planification fondée sur la programmation triennale glissante des investissements et leur budgétisation. Cette innovation consacrait ainsi la rupture avec une tradition de planification rigide et assez centralisée ne permettant pas de tenir compte des modifications fréquentes qui caractérisent l'environnement économique national et international.

En effet, l'insuffisance de l'intonation statistique et la durée relativement longue de programmation des investissements (5 ans) qui entraînent des dépassements considérables de coûts des projets, le système de sélection et de filtrage inapproprié des projets ont conduit à rechercher une méthodologie plus efficiente et appropriée. La programmation triennale glissante doit permettre ainsi de faire des projections et des estimations plus précises, mais assez longues pour couvrir la période de gestion d'un nombre important de projets clefs. Elle permet en outre d'effectuer les corrections appropriées du programme d'investissement public sans affecter l'orientation de la politique économique du pays.

On peut retenir que durant cette période l'évolution des politiques s'est caractérisée principalement par:

- une évolution significative du centralisme étatique vers une ouverture progressive vers le secteur privé et les collectivités locales ;
- une forte ambition en matière de taux de croissance ;
- des objectifs élevés en matière d'investissement (forts taux d'investissements prévus) ;

Concernant le rôle des différents acteurs que sont l'Etat, le secteur privé, les collectivités locales, les ONG et les partenaires extérieurs, on peut retenir que:

- l'Etat a été le principal acteur des politiques exprimées par les plans: Etat régulateur, Etat investisseur, Etat commerçant ;
- le secteur privé a été découragé, étant considéré par les autorités de l'époque du premier plan comme le fondement du capitalisme. L'ouverture vers le secteur privé a été amorcée mais timidement par la suite ;
- c'est seulement avec le plan 1981-85 qu'un certain rôle a été reconnu aux collectivités locales avec la stratégie de développement intégré de base. Ceci s'est traduit aussi par un accroissement du rôle des ONG.

#### **2.3.1.1.2. Processus participatif de rénovation de la planification**

Les insuffisances de la planification et les limites qu'a montrée la mise en œuvre des PAS ont justifié l'organisation à Ségou du 15 au 18 janvier 1996 d'un séminaire national sur le renouveau de la planification au Mali. Il a permis de définir sur une base participative et consensuelle les orientations et les caractéristiques d'un nouveau système de planification du développement et de gestion de l'économie nationale.

Les objectifs recherchés à travers le Renouveau de la planification étaient d'ouvrir un débat sur l'avenir de la planification au Mali, de rendre effectif la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation, de proposer un nouveau processus et de nouveaux mécanismes pour la planification au Mali, et enfin de promouvoir un développement humain durable.

#### **2.3.1.1.3. Les orientations de la planification renouvelée**

Le séminaire de Ségou a permis de formuler un ensemble de recommandations et résolutions soumises à la décision et adoptées par le Gouvernement en matière de i) redéfinition du rôle de la planification ; (ii) définition des meilleures voies et moyens d'articulation et d'harmonisation des programmes, plans et stratégies sectorielles ; (iii) redéfinition des responsabilités et des tâches entre les différents acteurs impliqués dans le développement ; (iv) redéfinition du cadre institutionnel de la planification.

La planification renouvelée devrait comporter les caractéristiques générales suivantes:

- être indicative et s'appuyer sur une redéfinition du rôle des acteurs du développement, (Etat, Collectivités territoriales, Secteur privé, Société civile) qui fait du secteur privé la source essentielle de la production des biens et services ;
- s'appuyer sur la concertation, la consultation et la participation de tous les acteurs concernés, dans le cadre d'un système politique démocratique et pluraliste ;
- inscrire la gestion du développement du pays dans une perspective à long terme, et assurer une cohérence entre les horizons temporels de long, moyen et court terme ;

- prendre en compte le processus de décentralisation afin d'assurer la cohérence spatiale du développement ;
- accorder une place essentielle à la dimension environnementale du développement ;
- accorder une grande importance au développement des ressources humaines avec une attention particulière au rôle de la femme ;
- prendre en compte le processus d'intégration régionale et sous-régionale.

#### **2.3.1.1.4. Les acquis dans la mise en œuvre**

Le séminaire de Ségou 1 avait posé les grandes caractéristiques du nouveau système de planification et énoncé les fonctions et missions essentielles à prendre en charge et leur articulation, les acteurs du nouveau système et les conditions de sa mise en œuvre, les outils et supports techniques et méthodologiques ainsi que des recommandations spécifiques concernant le cadre institutionnel du nouveau système.

On note les acquis suivants dans le cadre de la mise en œuvre du renouveau de la planification:

##### ***La détermination sur une base participative de la vision à long terme de la société Malienne à l'issue d'une étude prospective***

Pour inscrire le développement économique et social du pays dans un processus durable, la définition d'une perspective de long terme s'imposait. Ce fut une des principales recommandations du Séminaire National sur le Renouveau de la Planification au Mali (Ségou, janvier 1996), c'est-à-dire celle de placer la gestion du développement et de l'économie dans une perspective de long terme en réalisant des études prospectives.

L'Etude Nationale Prospective (ENP) Mali 2025, menée de 1997 à 1999, en est la principale action de mise en œuvre et exprime la vision commune de la société Malienne à l'horizon d'une génération.

##### ***La définition des grands objectifs de développement du pays au terme d'une démarche participative en s'inscrivant dans une vision à long terme de la société malienne à l'issue d'études prospectives et du scénario du schéma d'aménagement du territoire (SAT) retenu.***

De son adoption à nos jours, l'ENP 2025 a constitué le fondement du cadre de planification au Mali. Cette étude, qui s'inscrivait dans le processus de planification renouvelée a tracé les chemins possibles pour un développement économique et social durable sur lesquels devraient se fonder les différentes stratégies et politiques de développement à court, moyen et long terme.

##### ***La cohérence sectorielle et intersectorielle par la programmation des projets/programmes et les arbitrages***

Sur le plan sectoriel et/ou thématique, la plupart des secteurs de développement disposent de politiques et stratégies qui constituent le cadre de référence de la planification et de la programmation sectorielles.

Quant à la cohérence intersectorielle, des efforts ont été entrepris afin d'assurer la cohérence entre les objectifs sectoriels et les objectifs macroéconomiques du CSLP, CSCRP à travers notamment les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) dont l'élaboration se place dans le

cadre de la réforme de la gestion des finances publiques au Mali, notamment l'appui budgétaire (ABS, ABG) et la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Il permet d'établir un lien dynamique entre les objectifs, les activités, les indicateurs et le budget.

De plus, l'élaboration et le suivi du PTI/BSI par la DNPD ainsi que les arbitrages techniques effectués annuellement répondent au souci d'une mise en cohérence intersectorielle. Dans ce cadre, un outil technique important, le Manuel de procédures de programmation et de suivi-évaluation des investissements publics au Mali a été élaboré par le PRECAGED.

***La cohérence spatiale du développement et le scénario du schéma d'aménagement du territoire.***

La mise en œuvre de la réforme de décentralisation au Mali est venue modifier l'organisation institutionnelle de la planification, ou en plus de l'Etat, les collectivités territoriales font désormais partie des acteurs clés de la planification et de la gestion du développement avec des textes règlementaires définissant leurs missions et rôles. En d'autres termes, l'Etat à travers une intervention concertée sur l'ensemble du territoire a décidé de coproduire le développement.

Pour conférer à l'aménagement du territoire toute l'importance qu'il mérite dans le processus de gestion du développement, il a été créé la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT) comme structure pérenne en lieu et place d'une administration de mission (MAT : Mission d'Aménagement du Territoire).

Les acquis dans ce domaine se limitent à l'Esquisse du Schéma d'Aménagement du Territoire (ESAT), les Avant-projets des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement (AP-SRAD), des Schémas d'Aménagements Régionaux, des Schémas d'Aménagement et de Développement de Cercle (SADC), des Schémas d'Aménagement et de Développement de Commune (SADCO) qui datent des années 1990 pour les premiers et des années 2000 pour les autres.

On note également l'adoption par le Gouvernement en 2006 de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (PNAT). Il importe d'aller à la concrétisation de l'élaboration d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT).

***Le suivi-évaluation des projets/programmes et la mise en cohérence intersectorielle et macro-économique***

Pour apprécier la mise en œuvre des projets/programmes par rapport aux objectifs et faire une analyse critique de leurs performances, il a été instauré depuis 1998 un exercice de Revue des Projets/Programmes de Développement.

L'animation de ce système de suivi et d'évaluation des projets/programmes est assurée par la Direction Nationale de la Planification du Développement DNPD, notamment dans le cadre des arbitrages techniques et du suivi du BSI en rapport avec les CPS, les DAF/DFM et gestionnaires des projets. Des revues conjointes avec le gouvernement sont également organisées par certains partenaires au développement comme la Banque mondiale.

***La collecte, le traitement et la diffusion de l'information économique, sociale, culturelle pour une meilleure gestion du développement***

Tout le processus de planification repose sur des informations statistiques qui doivent être disponibles et fiables. Bâtir le développement du pays, passe par une bonne planification basée sur de bonnes données statistiques.

En 2006, il a été adopté par le Gouvernement un Schéma Directeur de la Statistique (SDS 1), assorti d'un plan d'actions sur la période 2008-2012. Celui-ci a fait l'objet chaque année d'une revue avec les différents acteurs du Système Statistique National, le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers. Afin de se conformer aux meilleures pratiques en vigueur dans la sous-région et à travers le monde, une réforme institutionnelle en 2009 a abouti à la création de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), organisme disposant d'une autonomie de gestion et de l'indépendance scientifique, en remplacement de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI).

Onze Cellules de Planification et de Statistique (CPS) ont été créées et couvrent l'ensemble des secteurs de développement socioéconomique pour rendre disponibles les statistiques sectorielles indispensables au bon suivi-évaluation du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté(CSCR), des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des politiques et stratégies sectorielles.

### ***L'appui et la coordination de la mobilisation des ressources nécessaires au développement***

Depuis 1996, diverses actions visant une meilleure mobilisation des ressources internes ont été mises en œuvre grâce à l'appui des partenaires au développement à travers des structures spécialisées (réforme fiscale, réforme budgétaire à travers le budget programme, etc.)

Les efforts se sont déployés dans le cadre de différents appuis extérieurs de la coopération canadienne à travers le PAMORI, la CARB. La Banque mondiale appuie le Projet de développement du secteur financier. On note également une dynamique réelle en ce qui concerne les systèmes financiers décentralisés.

Toutefois, la mobilisation des ressources pour le développement fait face à certaines contraintes qui méritent ici d'être évoquées : l'insuffisance structurelle du cadre institutionnel utile à cet effet ; l'insuffisance des ressources internes mobilisables ; la multiplicité des procédures et des intervenants dans la mobilisation des ressources, etc. Toute chose justifiant la pertinence et la nécessité de mettre en œuvre des stratégies et mesures vigoureuses de mobilisation des ressources internes et externes.

### ***La coordination des aides extérieures***

Pays pauvre, le Mali a recours à des ressources extérieures pour combler le déficit entre ses besoins de financement et ses capacités d'épargne intérieure. Ce mécanisme est assuré à travers la mise en œuvre du CSCR qui sert de référentiel dans le dialogue entre le pays et ses partenaires au développement et qui crée de ce fait un cadre propice à l'amélioration de la coordination de leurs aides.

Au regard des dernières crises économiques et financières qui ont affecté la conjoncture internationale et donc les économies des pays développés, la rareté des ressources a rendu l'allocation de l'aide plus orientée vers la gestion axée sur les résultats et pose dès lors le principe d'une utilisation rationnelle des ressources par le pays. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adopté en mars 2005 visait à assurer une

meilleure coordination et cohérence des différentes actions de développement. Elle s'est traduite au Mali par un certain nombre d'actions, notamment la création d'un secrétariat à l'harmonisation de l'aide, l'adoption en 2008 d'une Stratégie commune d'assistance pays par les PTFs, la mise en place d'un cadre de dialogue et de concertation Gouvernement-PTF qui constitue de nos jours un maillon important du dispositif institutionnel du CSLP.

### 2.3.1.2. Les problèmes institutionnels de la planification

Les structures de planification et de statistique ont globalement été marquées par l'instabilité du Ministère du Plan. En effet, l'on est passé d'un fort Ministère d'Etat chargé de l'Economie et du Plan assurant la coordination réelle des affaires économiques et financières jusqu'au début des années 80, à un Ministère du Plan tout court, et finalement à sa disparition complète de la structure gouvernementale. Entre temps, on a assisté à l'institution à partir de 1992 d'un Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, d'un Commissariat au Plan, puis d'un Ministère de l'Economie, du Plan et de l'Intégration, d'un Ministère de l'Economie et des Finances, d'un Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire jusqu'en 2006.

Ce parcours illustre bien les péripéties et les mutations qu'a connues la fonction de planification, qui a ainsi été affaiblie en dépit de la reconnaissance formelle de son importance et de sa nécessité. **C'est comme si la fonction si importante de la planification stratégique était traitée comme « une variable d'ajustement » dans la formation des gouvernements.**

En 2013, le Ministère revient sous la dénomination « Ministère du Plan et de la Prospective ». Ceci intervient dans un contexte d'après crise marqué par la nécessité d'engager de nouvelles réflexions sur la gestion du processus de développement du pays à moyen et long terme, de répondre aux exigences pressantes en terme de croissance économique et d'amélioration des conditions de vie des populations pour un développement global et harmonieux du pays.

Il convient aussi d'analyser le problème de la planification au Mali qui se pose à ce jour avec acuité à travers de nombreux dysfonctionnements tels que la multiplicité des intervenants, les chevauchements dus aux textes et surtout le fractionnement de la fonction de planification. Ces intervenants représentant l'Etat, les collectivités locales, la société civile, le secteur privé, jouent des rôles aussi distincts que complémentaires au sein des instances et structures de planification. Une revue des textes réglementaires de certaines structures permet de constater un chevauchement des missions et attributions. L'exemple le plus palpable concerne la Direction Nationale de la Planification du Développement et la Cellule technique CSLP qui se traduit souvent par des duplications de missions et des conflits de compétences. De même, la Division de la Planification Régionale et Locale (DPRL) de la DNPD et la Sous- Division Planification Locale et Régionale de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) partagent les mêmes attributions.

La multiplicité de ces acteurs à tous les niveaux de conception et d'exécution de la planification conduit d'autant plus à des conflits de leadership et de portage du processus de développement, pouvant compromettre l'efficacité des actions de développement. Dans un tel contexte, une meilleure organisation institutionnelle du système s'avère nécessaire pour répondre aux exigences actuelles qui sont d'ordre économique, politique et institutionnel, juridique et méthodologique.

Concernant la question de la planification régionale et locale, de nos jours l'acquis principal est l'option pour une approche participative et de responsabilisation des Collectivités Territoriales dans les méthodologies de planification utilisées (Ex : PDESC). Mais au Mali, les collectivités locales sont encore jeunes, et les services de l'Etat manquent de moyens et de ressources humaines pour les accompagner. Elles souffrent d'un manque de capacités qui nuit à la gouvernance des territoires et à la conduite du développement local dont elles ont désormais la charge.

Dans le système de planification actuel, où l'approfondissement du processus de décentralisation apparaît comme une volonté politique affirmée, les responsabilités qui sont désormais celles des communes, cercles et régions sont assez significatives et touchent tous les enjeux de développement. L'exercice de ces responsabilités sous-entend de très fortes aptitudes dans la planification des besoins locaux. Il nécessite aussi la capacité d'analyse et de suivi des politiques mises en œuvre. Les capacités d'anticipation, de conceptualisation des besoins et d'expression de ceux-ci de manière concrète sont des exigences minimales pour une collectivité en la matière. Malheureusement ces préalables sont encore loin d'être satisfaits pour beaucoup de collectivités maliennes.

### **2.3.2. La définition d'une vision du développement du Mali : l'Etude Nationale Prospective Mali 2025**

Pour placer la gestion du développement dans une perspective de long terme, en réponse aux recommandations du séminaire de Ségou tenu en janvier 1996, le Gouvernement appuyé par le PNUD, la Banque africaine de développement et le Projet régional « Futurs africains », a entrepris la réalisation, de 1996 à 1999, d'une étude nationale prospective (ENP MALI 2025). Les objectifs suivants étaient visés:

- construire une image réaliste des futurs possibles du Mali à l'horizon d'une génération et renforcer notre capacité d'anticipation des tendances et des événements futurs ;
- forger une image commune du futur et les stratégies appropriées pour la concrétiser ;
- mobiliser tous les acteurs autour de la réalisation des objectifs de développement.

#### **2.3.2.1. Le processus participatif de l'ENP**

La méthodologie utilisée pour réaliser l'étude prospective a permis d'assurer tout au long du processus le caractère participatif de l'exercice et sa pertinence technique.

L'étude s'est articulée autour de trois grandes phases allant des investigations à la formulation des stratégies globales de développement en passant par la construction des scénarios alternatifs et de la vision durant lesquelles ont été mobilisés différents acteurs avec des attributions spécifiques.

Le processus a permis de mobiliser un nombre important de maliens à travers les enquêtes, les ateliers du groupe d'étude prospective et les réunions du Comité d'orientation.

Pour faciliter son appropriation nationale, une large campagne de communication a été réalisée autour de l'étude et ses résultats à travers des réunions d'informations, la communication au Conseil des ministres, les actions de sensibilisation du grand public par l'utilisation d'une large gamme de procédés dont les émissions télé et radio dans les langues nationales, les journaux, les affiches publicitaires, les sketches populaires, etc.

### **2.3.2.2. La vision**

L'étude a permis de construire quatre scénarios suffisamment contrastés et une vision partagée de l'évolution de la société malienne à l'horizon d'une génération.

La vision exposée dans l'étude nationale prospective (ENP) est exprimée comme suit : « Conjuguer sagesse, authenticité et dynamisme pour faire du Mali, une nation prospère, performante et moderne dont le peuple aura su se saisir résolument de son propre devenir pour demeurer un Peuple Uni dans sa riche diversité, tourné vers un But commun et ayant une Foi indéfectible en son avenir. ».

Elle a été construite autour des aspirations des populations Maliennes recueillies grâce aux enquêtes menées auprès du grand public, des personnalités et leaders d'opinion, des experts et des groupes homogènes (focus- groups). Elle tient compte également des tendances lourdes, des germes de changement, forces et faiblesses, menaces et opportunités identifiés à travers les études thématiques.

### **2.3.3. Les stratégies de lutte contre la pauvreté**

Près de deux décennies de mise en œuvre des PAS, impulsés par les institutions de Bretton Woods et conçus autour de considérations libérales, n'ont pas produit les résultats escomptés mais ont contribué à une dégradation du bien-être social des populations en Afrique de manière générale et de celles maliennes en particulier. Le constat d'une pauvreté persistante et accrue devenait inacceptable du point de vue des normes de civilisation qui ont placé la démocratie et les droits de l'homme au premier rang de l'échelle des valeurs de l'époque contemporaine.

Au début des années 90, la sensibilisation à la problématique de la lutte contre la pauvreté s'est imposée dans les discours des représentants des différents acteurs de la vie économique et sociale lors de sommets mondiaux sur les questions sociales et environnementales. L'élimination, du moins la réduction de la pauvreté, est depuis cette période au cœur de toutes les politiques et stratégies de développement au Mali comme en témoignent l'élaboration et la mise en œuvre d'un certain nombre de documents cadres de lutte contre la pauvreté, allant de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) élaborée en 1998 au Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) actuel) en passant par le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) élaborée en 2002.

#### **2.3.3.1. Le processus participatif de la SNLP et du CSLP**

La lutte contre la pauvreté demande la mobilisation de tous les acteurs du développement, de manière cohérente et coordonnée. Dans cette nouvelle approche, le pays était libre de développer ses mécanismes et outils propres et lui permettant d'assurer la participation des populations à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie, ensuite d'assurer un lien étroit entre croissance et réduction de la pauvreté et entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté.

L'élaboration du CSLP reposait sur un certain nombre de principes, notamment la nécessité de sa prise en charge par le pays à travers un processus participatif élargi à la société civile pour faciliter l'appropriation nationale et la gestion axée sur les résultats en fixant des

objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté à moyen et à long terme. Aussi, elle devait servir de référentiel dans le dialogue entre le pays et ses partenaires au développement et créer un cadre propice à l'amélioration de la coordination de leurs aides.

Le processus d'élaboration du CSCRП a été conduit à travers ses mécanismes institutionnels : Commission Mixte Mali-PTF, Comité de pilotage (y compris ses Groupes thématiques), Secrétariat technique, Comités régionaux, Comités locaux et Comités communaux.

L'implication d'un grand nombre d'intervenants apparut comme le moyen d'avoir une vision claire et partagée des préoccupations et des attentes de l'ensemble des acteurs du développement et de bâtir un cadre stratégique qui suscite l'adhésion de tous. Les concertations à l'échelle nationale et régionale visaient à enraciner les pratiques de dialogue et de recherche de compromis consensuels qui sous-tendent une bonne gouvernance.

Toutefois, les documents de lutte contre la pauvreté font l'objet de larges critiques, tant dans leur élaboration, leur mise en œuvre que dans leur mécanisme de suivi et évaluation. En tant que principal outil de pilotage des politiques de lutte contre la pauvreté, ils n'accordent pas de réflexion spécifique sur la place et le rôle des acteurs de base aussi bien dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre que de suivi évaluation.

Dans le suivi et l'évaluation des actions de lutte contre la pauvreté, aussi bien les partenaires au développement, les pouvoirs publics que les pauvres ont un rôle important à y jouer. Ils peuvent enrichir la conception du système de suivi et d'évaluation de leurs connaissances et de leurs expertises. Il est donc important de procéder à de vastes consultations pendant la conception du système de suivi évaluation de manière à créer un consensus sur ce qu'il faut suivre et évaluer (sélection des indicateurs et des cibles) et de générer un sentiment de d'appropriation par les différents groupes de la société, accroissant ainsi l'acceptation et l'utilisation des résultats.

### **2.3.3.2. La vision et les objectifs des stratégies de lutte contre la pauvreté**

La SNLP a été élaborée à partir de 1997 quand le Président de la République réélu plaçait son second mandat sous le signe de la réduction de la pauvreté. Elle fut présentée à la Table Ronde des Bailleurs de fonds pour le développement du Mali à Genève en septembre 1998. C'est dire que le Mali s'était déjà engagée dans cet exercice de planification stratégique lorsque l'initiative PПTE fut lancée, faisant de l'élaboration d'un CSLP une condition d'éligibilité aux mesures de réduction de la pauvreté pour les pays très pauvres. Le processus SNLP a donc été interrompu, mais les travaux réalisés ont servi de base à l'élaboration du CSLP.

La SNLP a été bâtie autour des huit axes stratégiques suivants :

- améliorer l'environnement économique, politique, juridique et social en faveur des pauvres ;
- promouvoir les activités génératrices de revenus et l'auto-emploi à l'intention des pauvres ;
- améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production ;
- promouvoir le développement et améliorer les performances des filières agroalimentaires dans lesquelles sont concentrés les pauvres ;
- améliorer l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation.

- promouvoir l'accès des pauvres à la santé, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement ;
- améliorer les conditions d'habitat des pauvres ;
- assurer la coordination efficace de la SNLP.

Les institutions de Bretton Woods ont mis en place, en 1999, « l'Initiative Pays Pauvres très Endettés (PPTE) », mécanisme d'allègement de la dette multilatérale conditionnée à l'élaboration d'un document stratégique de lutte contre la pauvreté par les pays concernés. L'élaboration du **Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP 2002-2006)** s'inscrit dans ce cadre.

L'objectif général du CSLP 2002-2006 était de réduire la pauvreté de 63,8 % en 2001 à 47,5 % en 2006.

Les objectifs macro-économiques ont été les suivants : un taux de croissance de 6,7% par an sur la période 2002-2006 avec un taux d'investissement de 22,6%, un taux d'inflation inférieur à 3%, un déficit courant de la balance des paiements inférieur à 9% du PIB à l'horizon 2006. En matière de finances publiques, l'objectif était de contenir le déficit global des opérations financières de l'Etat à un niveau soutenable tout en assurant la prise en charge des besoins pressants des secteurs prioritaires.

Il a été construit autour de trois axes prioritaires à savoir : (i) le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation, (ii) le développement humain durable et le renforcement de l'accès aux services sociaux de base, (iii) le développement des infrastructures et les appuis aux secteurs productifs.

La 2ème génération 2007–2011 du CSLP dénommée « Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) » vise à répondre aux exigences de croissance économique du pays et aux défis en matière de réduction de la pauvreté.

Deux objectifs majeurs étaient visés par le CSCR 2007-2011:

- promouvoir une croissance annuelle forte de 7,0%, par la génération de richesses et la création d'emplois à travers des secteurs porteurs de l'économie nationale tels que les secteurs des productions rurales (agriculture, élevage, pêche, agroforesterie, fruits et légumes), le secteur des mines et de l'énergie, et celui des biens et services (tourisme, culture et NTIC).
- Améliorer le fonctionnement des administrations publiques par la poursuite, la consolidation et l'approfondissement des réformes entreprises dans les domaines institutionnel (la décentralisation et la déconcentration), de la gouvernance démocratique (la démocratie, la lutte contre la corruption et la construction de l'état de droit), économique (la micro finance et le secteur privé) et l'amélioration du secteur social (santé, éducation...)

Pour atteindre ces objectifs, trois orientations stratégiques ont été déclinées : le développement des infrastructures et du secteur productif, la poursuite et la consolidation des réformes structurelles, le renforcement du secteur social. Ces orientations stratégiques sont explicitées dans onze axes prioritaires qui recouvrent l'ensemble des activités de l'administration, du secteur privé et du secteur productif.

Le CSCRP 2007-2011 est prolongé par une deuxième génération CSCRP 2012-2017.

Le CSCRP II se base sur deux axes préalables : le renforcement de la paix et de la sécurité; le renforcement de la stabilité du cadre macroéconomique et trois axes stratégiques que sont : la promotion d'une croissance accélérée, durable, favorable aux pauvres, créatrice d'emplois et d'activités génératrices de revenus ; le renforcement des bases à long terme du développement et l'accès équitable aux services sociaux de qualité ; le développement institutionnel et la gouvernance.

### **2.3.3.3. Les résultats de la mise en œuvre des deux premières générations de CSLP:**

#### **a) Une croissance plus faible que prévu.**

L'économie malienne a connu un taux moyen de croissance économique de 5 % durant la période 1994-2001. Les réformes mises en œuvre et la dévaluation de 1994 ont favorisé l'essor des exportations et des investissements et une reprise généralisée de la production s'en est suivie dans tous les secteurs. Mais l'économie, est restée dominée par le secteur primaire (44,5% du PIB), pourtant tributaire des aléas climatiques et des prix des matières premières sur le marché international.

De 2002 à 2006, la croissance économique était de 5% en moyenne contre un objectif de 7%. Sur la période 2007-2011, la croissance économique moyenne a été de 4,4% contre un objectif de 7%.

La croissance du PIB en 2012 a été de 0,0 % contre 5,6% initialement prévu dans le CSCRP. Cette récession économique s'explique par le fait que l'année 2012, première année de mise en œuvre du CSCRP 2012-2017 a été marquée par trois crises majeures: la crise alimentaire, la crise sécuritaire dans le nord du pays et la crise politique et institutionnelle.

On retient surtout que durant les deux premières générations du CSCRP, le Mali n'a pas pu atteindre les objectifs fixés en termes de croissance du PIB (7%). Les raisons profondes à ces faibles performances économiques sont nombreuses et vont de la faible valorisation du potentiel agro-pastoral du pays à son enclavement national et sous régional en passant par sa forte dépendance géopolitique par rapport à certains produits comme le coton et l'or. On note également un faible niveau de diversification de l'économie du fait de l'absence d'un véritable tissu industriel créateur d'emplois et de richesses, notamment en milieu rural et sans oublier la persistance à ce jour des problèmes endémiques de transport faute d'infrastructures.

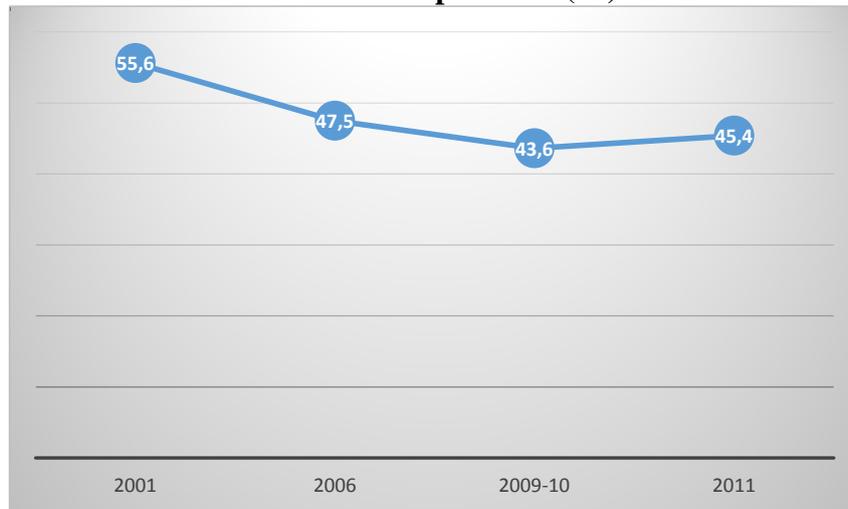
#### **b) Un niveau de pauvreté en baisse mais toujours élevé**

Selon les statistiques sur l'Indicateur de Développement Humain (IDH), selon un retro calcul effectué par le Bureau du Rapport Mondial sur le Développement Humain en 2014, le Mali est passé d'un indice de 0,232 en 1990 à 0,398 en 2010, ce qui dénote d'une faible amélioration des conditions de vie des populations durant ces deux décennies de mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté.

Il ressort des données de l'Enquête Modulaire et Permanente Auprès des Ménages (EMOP) réalisée en 2011 que la proportion de la population Malienne définie comme pauvre est passée de 55,6% en 2001 à 47,5% en 2006 et 45,4% en 2011 sur la base d'un seuil de pauvreté en termes réels de 172 000 FCFA en 2011. Ainsi on observe une baisse de la

pauvreté nationale de 10 points de pourcentage entre 2001 et 2011 et de 3,8 points de pourcentage entre 2006 et 2010.

**Graphique 6 : Evolution de l'incidence de la pauvreté (%) de 2001 à 2011**



Source : Rapport EMOP 2011

### **2.3.4. Politique budgétaire, fiscale et monétaire**

#### **2.3.4.1. Des politiques budgétaires orientées vers l'amélioration du bien-être social**

La qualité de la gestion des finances ne saurait être une fin en soi ; elle doit se traduire par une amélioration du bien-être social. Cette orientation implique de mettre l'accent sur le renforcement de la capacité de la politique budgétaire à réduire les inégalités. Cela nécessite des améliorations sur trois fronts: (i) le renforcement de la mobilisation des recettes, (ii) l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité des dépenses, (iii) la mise en place des filets de sécurité sociale.

Dans le cadre des différentes phases du Programme d'Actions Gouvernementales sur l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP) cette vision a été déclinée comme suit :

- L'orientation stratégique du premier PAGAM/GFP (2005-2008) était d'amener les systèmes de gestion et de contrôle des finances publiques du Mali à un niveau de fiabilité qui les qualifie pour une certification internationale et les prépare au basculement de l'aide projet vers l'appui budgétaire. Dans cet esprit, il visait l'amélioration du système existant, la modernisation de la gouvernance financière et une approche de gestion axée sur les résultats.
- Le deuxième PAGAM/GFP (2011-2015) est fondé sur quatre assises stratégiques : la transition d'une fiscalité de porte vers une fiscalité orientée davantage sur les ressources intérieures ; un système de dépense fonctionnant en mode budget-programmes ; une réforme systémique des contrôles exécutif, législatif et judiciaire et le renforcement des Collectivités Territoriales. Cette deuxième phase vise également la mobilisation maximale des ressources publiques et leur allocation efficiente en vue de la réalisation

des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. La stratégie vise à améliorer la mobilisation, l'allocation sectorielle et la gestion des ressources publiques.

#### **2.3.4.2. Un processus budgétaire qui gagne en transparence**

En matière budgétaire, d'énormes efforts ont été faits pour améliorer les performances. Selon le rapport final sur la Gouvernance Financière<sup>34</sup>, la transparence budgétaire (disponibilité des documents, accessibilité) est une réalité au Mali. La logique et la clarté des règles budgétaires (existence et respect scrupuleux du calendrier) ainsi que la pertinence du contrôle parlementaire sont satisfaisantes. Les politiques publiques sont prises en compte dans le budget de l'Etat. A cet effet, une avancée notable en 2011 a été l'intégration de la Planification et Budgétisation Sensible au Genre (PBSG) qui permettra l'élaboration de budgets plus équitables.

L'analyse des tendances entre 2006 et 2010, fait apparaître d'importants progrès dans tous les domaines de la gouvernance des finances publiques notamment en matière de participation citoyenne par l'implication de la société civile dans le processus budgétaire et sa mobilisation dans le cadre de l'élaboration du budget citoyen. Dans le domaine de l'accès du public aux principales informations budgétaires, le Mali a publié avec l'appui de l'International Budget Partnership (IBP), le premier budget citoyen d'Afrique francophone le 17 février 2011. Cela a été fait en étroite collaboration et avec une forte impulsion de la société civile à travers son groupe de suivi budgétaire.

#### **2.3.4.3. Une meilleure exécution du budget par rapport aux prévisions**

Par rapport aux objectifs du CSCRP 2007-2011, les réalisations ont été dans l'ensemble satisfaisantes suite au renforcement des efforts d'assainissement des finances publiques à travers la maîtrise des dépenses et une plus grande mobilisation des recettes.

Les recettes budgétaires se sont établies en moyenne à 646,5 milliards de FCFA entre 2007-2011 contre un objectif de 700,56 milliards de FCFA sur la même période, soit un taux de réalisation de 92,3%. Quant aux dépenses budgétaires, elles ressortiront en moyenne à 924,94 milliards de FCFA entre 2007-2011 contre un objectif de 1008 milliards de FCFA sur la même période, soit un taux de réalisation de 91,8%.

#### **2.3.4.4. Une politique monétaire aux résultats mitigés**

Le Mali est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). A ce titre, la mise en œuvre de la politique monétaire est confiée à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui a le pouvoir exclusif d'émettre la monnaie unique.

L'UEMOA fait partie de la zone franc, c'est-à-dire que l'Etat français garantit la convertibilité de la monnaie émise par la BCEAO en lui consentant un droit de tirage illimité sur un compte d'opération ouvert auprès du Trésor français. En contrepartie, la BCEAO doit déposer sur le compte d'opération au moins 65% de ses avoirs extérieurs nets (réserves de change).

---

<sup>34</sup> Perspectives sur la Gouvernance en Afrique : cas du Mali, septembre 2011

Outre la stabilité monétaire, les avantages attendus de l'appartenance à la zone franc sont : une gestion rigoureuse des finances publiques, la stimulation de l'investissement, la maîtrise de l'inflation, la création d'un cadre propice à l'intégration régionale et au développement économique.

L'appartenance à la zone franc n'a pas produit tous les résultats escomptés : (i) si elle a permis jusqu'à aujourd'hui de garantir la stabilité de la monnaie et des prix, la crise actuelle de la zone euro peut être annonciatrice d'une période de turbulences ; (ii) elle n'a pas prémuni les pays de la zone des déficits des finances publiques ; elle a même constitué un élément catalyseur de ces déficits en favorisant leur accès à des financements extérieurs ne tenant pas toujours compte de leur capacité de remboursement ; (iii) elle n'a pas favorisé l'orientation des crédits vers l'investissement, la part des crédits à long terme favorables à l'investissement est insignifiante au regard des crédits à court terme ; (iv) elle n'a pas non plus constitué un facteur d'attractivité de l'investissement direct étranger qui a été en moyenne de 3,3% du PIB entre 2003 et 2012.

Dans le cadre de la CEDEAO, un ensemble d'intégration plus vaste et plus grand que l'UEMOA, il est prévu la création à terme, d'ici à 2020, d'une monnaie unique. Cette occasion doit être saisie pour la mise en place d'une politique monétaire au service du développement des économies des pays membres de la CEDEAO.

#### **2.3.4.5. Un système de passation des marchés publics mieux organisé et de plus en plus efficace**

Au Mali, le système de gestion du secteur des marchés publics s'est réformé et modernisé sur trois dimensions : i) le cadre juridique, ii) le cadre institutionnel et (iii) le cadre du contrôle des marchés publics.

La réforme annoncée lors de l'évaluation PEFA<sup>35</sup> en 2006 a abouti à l'adoption d'un nouveau code qui internalise les Directives communautaires N°04 et 05 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA et corrige par ailleurs certains dysfonctionnements spécifiques particuliers : c'est l'objet du décret n°08-485/PM-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public et des textes subséquents.

Le cadre institutionnel est complété par la création d'une Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (ARMDS), par la loi n° 08-23 du 23 juillet 2008 et ses textes d'application. L'ARMDS et ses démembrements sont opérationnels pour l'essentiel depuis février 2010 dans l'exercice du contrôle des activités du secteur.

Pour la passation des marchés publics, les rapports d'activités annuels et les différents types de marchés passés par la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) entre 2006-2012 ont montré des résultats satisfaisants pour les marchés restreints et par ententes directes et passables pour les marchés d'appel d'offres.

Les marchés passés par appel d'offres ouverts ont connu une croissance de plus de 8 points de pourcentage en 2008 et 2009 par rapport à 2007, suite principalement aux effets induits

---

<sup>35</sup>Public Expenditure and Financial Accountability (« Dépenses Publiques et Responsabilité Financière »)

par l'application du nouveau code. A partir de 2010, il a été noté une légère baisse de ces marchés. Ils sont passés de 156 en 2010 à 117 en 2011 et 45 en 2012, soit une baisse de 25,0% entre 2010-2011 et 61,5% entre 2011-2012.

Par contre, les marchés restreints et par ententes directes ont vu leur nombre baisser sur la même période. Les marchés restreints sont passés de 113 en 2010 à 212 en 2011 et 50 en 2012, soit une hausse de 87,6% entre 2010-2011 et une baisse de 76,4% entre 2011-2012. Quant aux marchés par ententes directes, ils sont passés de 156 en 2010 à 117 en 2011 et 45 en 2012, soit une baisse de 25,0% entre 2010-2011 et 61,5% entre 2011-2012. Il faut aussi souligner que les nouvelles réformes, les nouveaux organes et les nouvelles procédures mis en place ont permis d'améliorer le processus de passation de marchés publics au Mali.

## 2.4. LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DES POLITIQUES SOCIALES

### 2.4.1. La sécurité alimentaire

#### 2.4.1.1. Orientation stratégique en matière de sécurité alimentaire

La vision sectorielle à long terme est axée sur deux points. La première concerne la création des conditions d'une sécurité alimentaire structurelle, fondée prioritairement sur la mobilisation systématique et durable des ressources alimentaires du Mali et de la sous-région. La seconde est le renforcement des capacités de prévention, de gestion des crises conjoncturelles (niveaux national et sous régional) dont les origines, d'abord, climatiques ont tendance à se diversifier, avec des impacts localisés sur des zones et/ou sur des catégories de populations vulnérables.

La Stratégie Nationale de la Sécurité Alimentaire est inscrite parmi les priorités du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et celles des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) découle de cette stratégie. La vision stratégique du PNSA est de contribuer à vaincre la faim et à garantir la sécurité alimentaire au niveau national et à l'échelon des ménages, dans une perspective durable sur les plans économique et environnemental. Il s'agit d'assurer l'accès de tous les Maliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active.

#### 2.4.1.2. Une approche participative à travers un cadre institutionnel présent aux différents échelons territoriaux

Le cadre institutionnel de coordination et de gestion de la sécurité alimentaire précise les deux dimensions de la sécurité alimentaire comme suit:

- **une dimension conjoncturelle** essentiellement gérée par le Programme de Restructuration du Marché Céréalière (PRMC) en charge de mettre en œuvre les actions d'urgence de prévention et de gestion des crises alimentaires ;
- **une dimension structurelle** essentiellement gérée par le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) qui a pour mission de contribuer à vaincre la faim et garantir la sécurité alimentaire sur le territoire national et prioritairement dans les communes structurellement déficitaires en produits agricoles et agroalimentaires à travers des actions durables.

Le cadre institutionnel<sup>36</sup> actuel de gestion, coordination et suivi/évaluation du PNSA est lié à celui du CSA. Ce cadre comprend : (i) Un Conseil National de Sécurité Alimentaire (CNSA), (ii) un Comité de Coordination et de Suivi des programmes de sécurité alimentaire (CCS/PSA) ; (iii) un Comité régional de sécurité alimentaire au niveau de la région ; (iv) un Comité local de sécurité alimentaire au niveau du cercle ; (v) un Comité communal de sécurité alimentaire au niveau de la commune.

---

<sup>36</sup> Cf. Programme National de Sécurité Alimentaire, Phase II (2011-2015).

### **2.4.1.3. Des résultats mitigés malgré des progrès organisationnels**

Au Mali, la situation de la sécurité alimentaire est caractérisée, depuis quelques années, par des acquis importants en matière d'amélioration du cadre institutionnel de gestion de la sécurité alimentaire, de planification et de programmation de la politique de sécurité alimentaire. Il existe aussi des avancées dans le domaine de la construction de la sécurité alimentaire aux plans conjoncturel et structurel et en matière de promotion du droit à l'alimentation.

Il faut aussi souligner que le problème de sous-alimentation est une caractéristique essentielle de l'extrême pauvreté au Mali. Les populations qui souffrent de cette pauvreté extrême sont par définition dans une situation alimentaire difficile, puisque la valeur totale de leur consommation est inférieure à la valeur de leurs besoins alimentaires de base.

Selon l'Enquête globale sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2005) de PAM-UNICEF environ 2 millions de personnes souffrent de l'insécurité alimentaire, et 1,2 million (15 % des ménages ruraux) continuent à rester vulnérables.

Le deuxième rapport national de mise en œuvre des OMD au Mali (octobre 2009) souligne qu'il existe des perspectives réelles pour l'atteinte de la cible N°2 de l'OMD n°1 « Réduire de moitié entre 1990 et 2015, la proportion de personnes qui souffrent de la faim ». Cette affirmation a été confirmée dans le rapport final de l'étude d'impact de la crise socioéconomique et politique de 2012 sur les OMD (mars 2013) où il ressort qu'au moins 22% de la population totale du Mali, sont en état de sous-alimentation.

Selon le même rapport, la proportion d'enfants en état d'insuffisance pondérale (poids pour âge) en 2010 est de 19% au niveau de l'ensemble du pays à comparer à la cible de 17,5% en 2015. Elle est de 14% en milieu urbain et 20,4% en milieu rural. Ces proportions sont en baisse de 6 à 8 points depuis 2006. La baisse est très marquée partout notamment pour le District de Bamako, dans les régions de Kayes, Kidal et Mopti mais est à peine sensible dans la région de Tombouctou. Ceci amène à dire que l'insuffisance pondérale n'est pas encore éradiquée au Mali.

Le niveau de malnutrition aiguë varie selon la région de résidence. En effet, à Mopti (15 %), Ségou (13 %) et Sikasso (13 %) les niveaux de la prévalence de la malnutrition aiguë sont les plus élevés alors qu'il est seulement de 12% à Bamako et à Kayes.

Il est aussi important de souligner que les bons résultats de la production agricole contribuent à augmenter le taux de couverture des besoins alimentaires et améliorer la sécurité alimentaire. Ainsi, la croissance de la production céréalière a été sur plusieurs décennies relativement constantes, exception faite des campagnes 1992/1993, 1997/1998, 2004/2005, et 2013/2014 où l'on a connu des chutes de productions dues notamment à une mauvaise pluviométrie, aux inondations, à l'invasion acridienne et à la flambée des prix des hydrocarbures. Pour la campagne agricole 2013/2014, la mauvaise pluviométrie enregistrée fait craindre des risques importants d'insécurité alimentaire avec une production céréalière en dessous de la production moyenne des cinq dernières années.

## 2.4.2. Un système éducatif en crise

### 2.4.2.1. Des objectifs ambitieux fixés de manière participative

L'éducation « est considérée comme un secteur prioritaire du développement socio-économique du pays ». A ce titre la vision sectorielle à long terme est « de bâtir un système éducatif performant grâce à des choix politiques résolus et à des reformes cohérentes garantissant l'adéquation formations-emplois (besoins du marché). »

L'objectif « déclaré » des autorités Maliennes est d'améliorer la disponibilité et la qualité de l'éducation en développant l'accès au savoir et aux compétences. Pour atteindre cet objectif, les principaux défis identifiés sont : (i) l'atteinte de la scolarisation universelle; (ii) l'amélioration de la qualité des enseignements et des apprentissages à travers notamment le respect du temps d'apprentissage, l'évaluation des apprentissages ; (iii) la réduction des disparités filles/garçons, régionales, de milieux (rural, urbain) ; (iv) la production de données fiables ; (v) une meilleure allocation et une utilisation rationnelle des ressources financières ; (vi) la réduction des obstacles à l'éducation des groupes d'enfants vulnérables, notamment les enfants travailleurs ; (vii) l'introduction de l'éducation sur l'environnement dans les programmes scolaires.

Ainsi, la stratégie annoncée consiste à :

- garantir la qualité, l'équité et l'efficacité du système éducatif ;
- renfoncer les capacités des structures décentralisées de l'éducation ;
- renforcer l'enseignement technique et professionnel ;
- promouvoir l'enseignement supérieur et la recherche.

Tous les acteurs de l'Education sont impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du PISE qui se présente comme l'opérationnalisation financière du PRODEC.

### 2.4.2.2. Des résultats quantitatifs en progrès et une qualité en détresse

En ce qui concerne l'éducation de base, de grands progrès ont été réalisés en termes de couverture scolaire. Les indicateurs de scolarisation ont régulièrement crû depuis le début des années 2000 comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 8: Evolution de certains indicateurs de l'éducation**

INDICATEURS	Année de référence					
	EMEP 2001	ELIM 2003	ELIM 2006	MICS/ELIM 2010	EMOP 2011	EMOP <sup>37</sup> 2013
Taux brut de scolarisation (%) au fondamental I	45,1	66,8	74,4	75,4	79,8	78,6
Filles (%)	39,4	60,1	69,5	71,5	77,0	75,9
Garçons (%)	50,2	73,1	79,0	79,1	82,3	81,1
Taux net de scolarisation (%) au fondamental I	31,3	48,0	55,2	54,3	57,5	56,7
Filles (%)	27,5	44,3	52,4	51,8	55,2	55,1
Garçons (%)	34,8	51,3	57,8	56,7	59,5	58,1
Taux brut de scolarisation (%) au	20,1	32,0	36,9	46,7	56,7	54,8

<sup>37</sup> Les indicateurs issus de l'enquête de 2013, font référence à l'ensemble du pays sans les trois régions du nord (Tombouctou, Gao, et Kidal)

INDICATEURS	Année de référence					
	EMEP 2001	ELIM 2003	ELIM 2006	MICS/ELIM 2010	EMOP 2011	EMOP <sup>37</sup> 2013
fondamental II						
Filles (%)	14,0	27,7	30,7	39,1	48,7	48,5
Garçons (%)	26,1	36,0	42,2	54,7	65,2	60,9
Taux net de scolarisation (%) au fondamental II	7,9	14,2	16,5	22,8	26,3	25,9
Filles (%)	6,6	13,1	13,7	20,4	23,4	23,9
Garçons (%)	9,1	15,1	18,9	25,4	29,4	27,8
Population de 6 ans ou plus sans instruction (%)	79,4	72,4	..	..	58,0	62,5
Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus (%)	21,3	24,0	26,2	29,4	33,4	34,6
Femmes (%)	12,7	15,9	18,2	18,8	24,6	24,9
Hommes (%)	30,7	32,7	34,9	41,6	43,1	45,4

Source :INSTAT

Le rapport 2011 de la mise en œuvre du CSCR 2007-2012 aborde brièvement la problématique de la qualité de l'éducation et conclut que le taux d'efficacité<sup>38</sup> du système éducatif malien s'établit à 0,11 en 2010-2011, loin des standards internationaux et du coefficient optimal de 1,0. En termes clairs, la qualité de l'éducation est très mauvaise.

Le taux de réussite au baccalauréat atteint très rarement 50% et est devenu franchement catastrophique (13%) quand on a arrêté en 2012 avec le système des repêchages intempestifs. Le système éducatif malien devient donc performant dans la fabrication de produits de mauvaise qualité. Il est impératif de prendre rapidement des mesures pour renverser la tendance et accroître la qualité du système éducatif si l'on veut disposer du potentiel nécessaire pour soutenir le développement du pays.

### 2.4.3. Santé

#### 2.4.3.1. Historique

La Conférence internationale sur les soins de santé primaires, réunie à Alma Ata (Kazakhstan) le 12 septembre 1978, a souligné la nécessité d'une action urgente de tous les gouvernements, de tous les personnels des secteurs de santé et du développement, ainsi que de la communauté mondiale pour protéger et promouvoir la santé de tous les peuples du monde. Par la reconnaissance universelle du droit à la santé, elle a déclenché un mouvement sans précédent dans l'histoire de la santé publique. À l'instar des autres pays de la région africaine, le Mali a souscrit aux recommandations de la conférence.

Adoptée en 1987 par le 37<sup>ème</sup> Congrès de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), les ministres africains de la santé ont pris l'engagement de mettre en œuvre « l'initiative de Bamako ». Cette dernière a conduit à l'abandon de la gratuité et de la préférence historique pour le financement budgétaire de la santé. Elle a conduit par ailleurs à affirmer le principe de recouvrement des coûts dans les pays pauvres. Le cadre conceptuel de l'initiative de Bamako intègre et formule les principes d'organisation du secteur de la santé et de son

<sup>38</sup> Le CEI est le ratio entre (i) le nombre théorique d'années élèves (une année élève correspond à une année scolaire passée dans une classe) qui serait nécessaire pour que l'ensemble des élèves qui ont débuté un cycle l'achèvent sans qu'aucun n'abandonne ni ne redouble et (ii) le nombre réel d'années-élèves requis pour que le même nombre d'élèves achèvent réellement ce cycle.

développement : il accorde la même importance à la décentralisation et la responsabilisation effective des populations dans la gestion des centres de santé.

Cet engagement a eu un effet mobilisateur, aussi bien pour les partenaires que pour le Mali lui-même, pour responsabiliser et impliquer des populations dans la gestion de leur santé et promouvoir les médicaments essentiels en Dénomination Commune Internationale (DCI). Cette dynamique a abouti à la formulation d'une politique nationale de santé, objet d'une déclaration solennelle par le gouvernement le 15 décembre 1990. Celle-ci repose sur les orientations définies par le cadre conceptuel de l'initiative de Bamako et de la déclaration d'Alma Ata. La déclaration de politique nationale de santé a constitué un événement majeur au Mali. Pour la première fois, le gouvernement annonçait des mesures basées sur des engagements tirés des expériences passées après un long processus d'échanges et de réflexions nourri par des évaluations dans le contexte malien et africain.

Puis en 1993, il a été défini une nouvelle politique de solidarité pour lutter contre toutes les formes d'exclusion et de marginalisation en vue d'une plus grande justice et d'un meilleur partage. Il s'agit d'aides et d'assistance au développement des programmes de promotion des personnes handicapées, de protection sociale de l'enfant et de lutte contre la pauvreté.

Jusqu'en 1998, ces deux politiques ont constitué le cadre de référence de l'ensemble des projets et des programmes de développement socio-sanitaire exécutés.

En 1998, fut adopté le Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social (PDDSS 1998-2007). Celui-ci est soutenu par une approche sectorielle et mis en œuvre à travers le Programme de Développement Sanitaire et Social (PRODESS), tranche quinquennale du PDDSS. Le Mali entamait ainsi une nouvelle étape du développement de son système de santé et d'action sociale. Celle-ci a tenu compte des importants acquis de la mise en œuvre de la Politique Sectorielle de Santé et de Population ainsi que de la politique de solidarité. La deuxième tranche quinquennale du PDDSS (PRODESS II) 2005-2009 a été prolongée jusqu'en 2011 par le Comité de Pilotage du PRODESS dont sont membres entre autres, les PTF et la Société Civile dans un souci d'harmonisation avec le cycle de planification du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté.

Par ailleurs, en vue de la réalisation des objectifs de la politique de santé, il a été entrepris par le Gouvernement des efforts qui ont abouti à l'adoption de la loi n° 02-049 du 22 juillet 2002 portant loi d'orientation sur la santé, la loi n° 02-050 du 22 juillet 2002 portant loi hospitalière.

Le rapprochement de l'échéance des OMD et la récente multiplication des initiatives, programmes et organisations actives dans le secteur de la santé de manière globale ont fait naître un besoin accru de coordonner les diverses activités et de les aligner autour de cadres cohérents et consensuels comme le COMPACT, le plan stratégique national pour le renforcement du système de santé pour un développement sanitaire national sur un horizon de 7 ans (2009-2015). Ce dernier prolonge les politiques sectorielles du Département de la santé, et intègre les préoccupations émergentes telles que l'approche genre et la lutte contre la pauvreté. Il est basé sur la vision commune de tous les acteurs du système de relever le défi des OMD en atténuant la lourde charge de la morbidité et de la mortalité dues à la pauvreté et à la marginalisation.

### **2.4.3.2. Vision/orientation stratégique**

L'objectif majeur de la politique sanitaire du Mali est la réalisation de la santé pour tous sur un horizon aussi rapproché que possible. Elle est fondée sur le principe d'universalité qui fait de la santé un droit fondamental de tout Malien et de l'action sanitaire une œuvre sociale de l'Etat, des collectivités et de l'individu.

La stratégie de développement sanitaire du Mali est basée sur le concept de « soins de santé primaires » adopté par la conférence mondiale d'Alma-Ata. Elle s'inscrit dans un processus de développement sanitaire à long terme et sert de référence à l'ensemble des interventions nationales et extérieures en vue de la réalisation de l'objectif final de la santé pour tous.

De manière spécifique, l'accent est mis sur l'amélioration de l'état de santé des populations notamment les femmes et les enfants, l'amélioration de la couverture sanitaire du pays, la viabilisation et le renforcement de la performance du système de santé.

Afin d'accélérer la mise en œuvre de la politique, une quadruple stratégie a été adoptée :

- faire évoluer l'organisation du système de santé d'une conception administrative vers une conception plus fonctionnelle et participative ;
- assurer en permanence la disponibilité et l'accessibilité des médicaments essentiels (ex : réforme du secteur pharmaceutique, levée du monopole d'importation...etc.) ;
- renforcer la participation communautaire à la gestion du système : les individus, les ménages et les communautés assurant leur propre santé (ex : Gestion des CSCompar les ASACO) ;
- mobiliser les ressources (internes et externes) nécessaires au financement du système de santé, et rationaliser l'utilisation de ces ressources à tous les niveaux.

La politique de santé au Mali est conforme aux grands principes de l'OMS, à la Constitution Malienne et fondée essentiellement sur le principe d'universalité faisant de la santé un droit fondamental de tout Malien. La lutte contre les exclusions, le renforcement de la cohésion sociale, sont les principaux déterminants de cette politique. Les fondements éthiques sur lesquels elle repose sont : l'équité, l'égalité, l'utilité et le respect de la dignité humaine. Pour atteindre l'objectif d'équité, la stratégie proposée vise à garantir à l'ensemble de la population, sans exclusion aucune, l'accès à un paquet minimum d'activités (PMA) qui devrait être offert au niveau des CSCom et des CSRéf. Ce PMA est motivé par l'ambition de fournir une palette de soins de santé essentiels, préventifs, curatifs et promotionnels, rendus « universellement accessibles à tous les individus et à toutes les familles ».

### **2.4.3.3. Un système de santé décentralisé**

Le lancement de l'approche sectorielle en 1998 visait à rapprocher les visions de l'ensemble des acteurs actifs dans le secteur de la santé pour un développement sanitaire harmonieux et durable. Depuis lors, le PRODESS est devenu la référence commune et le cadre unique de coordination, d'orientation de mise en œuvre, de suivi évaluation de tous les partenaires.

Cette approche sectorielle, partiellement soutenue par les partenaires au développement vise à fournir un cadre pour les dépenses effectuées pour appuyer le développement et la mise en œuvre d'une politique équitable, cohérente et satisfaisante sur laquelle ils s'alignent. En d'autres termes, les PTF, au lieu de financer des activités dispersées, cofinancent la politique.

Il faut dire que l'engagement des partenaires au développement d'apporter un appui de long terme au secteur dépend de leur confiance dans la transparence, la prévisibilité et l'efficacité du processus budgétaire du Gouvernement ainsi que dans la compétence des agents en charge de ce processus.

Dans un souci de transparence, d'efficacité et de responsabilisation des acteurs, il est élaboré le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), outil essentiel de programmation du Département de la Santé reposant sur le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) du CSLP et disposant de ses propres outils de suivi évaluation permettant :

- d'une part, de vérifier la prise en compte régulière de ses orientations (montants, équilibres, évolution, ...) par les différentes structures chargées de la planification au sein du secteur ;
- d'autre part, d'évaluer régulièrement sa pertinence en vue de sa réactualisation et de prendre en compte d'éventuels changements sur les hypothèses macroéconomiques et sur les engagements du Gouvernement et des partenaires.

Afin d'assurer la pérennité du développement sanitaire, le processus de planification mobilise plusieurs acteurs (Etat, privés, ONG, bailleurs de fonds) mais en premier lieu les populations bénéficiaires. Au Mali, l'expérience de la participation communautaire au travers de la gestion des centres de santé communautaires (CSCoM) est un atout considérable pour mettre en synergie « Santé » et « Social ». En effet par une Convention passée entre l'Etat et une Association de Santé Communautaire ASACO, des engagements sont pris en vue de la participation de chacune des parties à la réalisation d'un CSCoM. En tant que personne morale de droit privé, l'ASACO recrute son personnel et gère le CSCoM comme son bien privé avec toutefois des obligations de service public.

#### **2.4.3.4. Des résultats mitigés dans un contexte marqué par des problèmes importants de ressources et d'organisation**

Depuis 2003, le Ministère de la Santé (MS) élabore le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) du secteur de la santé. Ce CDMT est le document de référence pour la mise en œuvre des politiques et activités décrites dans le CSLP et constitue de ce fait le cadre unique de budgétisation du PRODESS. Il permet ainsi de faire les projections d'accroissement des ressources financières mises à la disposition du secteur de la santé par l'Etat et ses partenaires, et se place dans le cadre de la réforme de la gestion des finances publiques au Mali, notamment l'appui budgétaire (ABS, ABG) et la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Ces différents efforts ont permis d'avoir des résultats très satisfaisants. La plupart des indicateurs suivants ont une tendance positive depuis quelques années, excepté 2012 qui a été une année de crise qui a fortement perturbé le système de santé des régions du Nord ainsi que les cercles de Tenenkou, Douentza et Youwarou dans la région de Mopti. A cela, il faut ajouter la suspension de la plupart des aides bi et multilatérales directes à l'Etat, suite au Coup d'Etat de mars 2012, à l'exception de l'aide du Système des Nations Unies (SNU). Le tableau ci-dessous donne l'évolution de certains indicateurs de la santé de 2007-2012.

**Tableau 9: Récapitulatif des indicateurs de couverture sanitaire 2007-2012**

Indicateurs	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de CSCoM fonctionnels	826	873	993	1050	1086	1134
Paquet Minimum d'Activités (PMA) < 5 Km (%)	53	58	57	58	59	56
Paquet Minimum d'Activités (PMA) < 15 Km (%)	79	80	85	88	84	85

Indicateurs	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fréquentation (NC/Habitants/An)	0,29	0,29	0,33	0,33	0,32	0,31
Consultations Périnatales (%)	78	82	90	79	76	68
Accouchements Assistés (%)	58	61	64	57	58	57
Taux vaccination DTCP3/Penta3 <12mois (%)	94	94	101	92	88	88
Taux d'utilisation des services PF (%)	4,17	4,05	4,55	4,86	6,13	5,79
Taux de prévalence VIH/SIDA parmi les femmes enceintes (en %)	2,80	...	2,70	1,92	2,24	1,78

Source : DNS Annuaire SLIS 2012

Après la mise en œuvre du PRODESS I, la situation sanitaire au Mali était caractérisée, par la persistance d'une morbidité et d'une mortalité élevées, particulièrement celles relatives à la mère et à l'enfant. Les maladies infectieuses et parasitaires, les carences nutritionnelles chez les enfants et les femmes enceintes, l'insuffisance d'hygiène et d'éducation sanitaire, ont constitué les déterminants du bas niveau de santé de la population. En plus, les infections sexuellement transmissibles persistent, notamment la pandémie du VIH/SIDA. On a constaté l'émergence de maladies non transmissibles dites de génération (maladies cardiovasculaires, diabète, troubles mentaux, etc.)

En dépit des nombreux efforts et initiatives consacrés par le gouvernement du Mali en matière de santé, l'efficacité dans la gestion de ce secteur se heurte à certaines contraintes qui sont le plus souvent d'ordres structurel et organisationnel. La pénurie de ressources humaines qualifiées et motivées dans le domaine de la santé s'est révélée être la principale contrainte du système de santé au Mali, au-delà du manque d'infrastructures, d'équipements et de moyens financiers. Par ailleurs, l'approche multisectorielle de la santé est restée encore modeste et traduit un problème de leadership dans le cadre d'une coopération intersectorielle. En effet l'appropriation de l'intervention comme une action conjointe et non comme l'appui d'un secteur à un autre continue de dominer la philosophie des activités mises en œuvre. Il en est de même pour la coordination des actions du secteur public et du secteur privé.

Cependant, le rapprochement de l'échéance des OMD a justifié le développement de politiques spécifiques pour faire face à certaines priorités. Il s'agit en particulier :

- la Politique Nationale et le Plan Stratégique National de Développement des Ressources Humaines pour la Santé;
- le Plan Stratégique National pour le Renforcement du Système de Santé (PSN/RSS);
- la Politique Nationale de Recherche en Santé (PNRS);
- la stratégie de maintenance des infrastructures, équipements et matériels.

Un certain nombre de domaines faisant l'objet d'une attention particulière ont été pris en compte dans la prolongation du PRODESS II sur la période 2009-2011. Il s'agit notamment de la lutte contre le cancer, la malnutrition, les maladies tropicales négligées et la télémédecine. Des stratégies novatrices ont également été initiées et mises en œuvre dans certains domaines, à savoir la gratuité de la césarienne, la prise en charge du paludisme chez les enfants de moins de 5 ans et la femme enceinte et des ARV, ...).

Dans l'optique d'obtenir plus d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre du PRODESS, et donc d'accélérer l'atteinte des OMD relatifs à la santé, il a été élaboré en 2009 un contrat de partenariat, le COMPACT, qui est un engagement éthique et moral dans lequel les parties prenantes que sont l'Etat, la société civile et les PTF s'engagent à mettre ensemble leurs efforts pour la réalisation des programmes de santé avec une meilleure prévisibilité de l'aide.

## **2.4.4. Accès à l'eau potable et l'assainissement**

### **2.4.4.1. Historique des politiques d'accès à l'eau potable et d'assainissement**

Au Mali, l'évolution de la politique nationale de l'eau et de l'assainissement a été marquée par les circonstances et les événements. Les politiques et stratégies mises en œuvre ont été orientées en fonction des enjeux liés au secteur. Ainsi, les principales évolutions sont les suivantes:

*La période avant l'indépendance*, a été marquée surtout par la prépondérance de structures mises en place durant la colonisation comme l'Office du Niger et la Société Anonyme Française d'Electricité (SAFELEC) devenue EDM-SA. Ces structures ont largement influencé les orientations politiques en matière d'eau des années ultérieures et visaient à satisfaire essentiellement les besoins de la métropole ;

*La période des années 60* a été marquée par l'accession du pays à l'indépendance en 1960, qui consacre le passage d'une situation de colonie à celle d'un jeune « État-Nation » en construction. En matière d'eau, cette période a été surtout caractérisée par une politique non formulée, axée prioritairement sur l'équipement en ouvrages hydrauliques destinés à l'élevage et à l'approvisionnement en eau potable des villes et des villages et mise en œuvre essentiellement par les services de l'État ;

*La période des années 70*, marquée par une succession de grandes sécheresses qui ont révélé la vulnérabilité du pays face à une pluviométrie déficitaire et irrégulière dans le temps et l'espace. L'ampleur sans précédent des effets néfastes des sécheresses successives, l'importance et l'acuité des besoins en eau à satisfaire, ont profondément bouleversé les stratégies de développement du pays. Cette époque marque le tournant décisif à partir duquel tous les gouvernements successifs ont inscrit prioritairement la maîtrise de l'eau comme un axe majeur de la politique de développement du pays. La période peut être caractérisée de période de la « vision centraliste de l'État » qui fait tout (Conception, réalisation et contrôle) du fait de l'absence d'autres acteurs significatifs dans le secteur de l'eau ; politique de plus en plus axée sur le développement des cultures irriguées par la mobilisation des eaux de surface ;

*La période des années 80*, marquée par la décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA-1980-1990). Cette période est surtout caractérisée par la mise en œuvre de nombreux programmes et projets en vue de satisfaire les objectifs de la DIEPA, avec une innovation dans l'approche qui a consisté à mettre l'accent sur l'assainissement, l'éducation pour la santé et l'hygiène, et l'appropriation des ouvrages par les bénéficiaires ;

*La période des années 90*, marquée d'une part par la naissance de la « vision globale de l'eau » en tant que ressource naturelle finie dans l'esprit des conclusions de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de Rio, en particulier les

recommandations du chapitre 18 de l'Agenda 21 relatif aux ressources en eau douce, et d'autre part par l'élaboration au niveau national de la « Lettre de politique sectorielle de l'eau et de l'Electricité » qui fixe les bases de la restructuration des secteurs de l'électricité et de l'eau, et la privatisation de la société énergie du Mali (EDM-SA) ;

*En 2000*, le Gouvernement du Mali a adopté la première stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable et assainissement en milieu rural et semi urbain ainsi que les modalités et critères de mise en œuvre en vue d'un développement durable du secteur eau et assainissement. Elle précise les principes de base et les grands axes de développement au niveau des localités dont la gestion ne relève pas de la Société EDM-SA. Elle considère l'eau potable comme un bien social et économique et institue sa vente afin d'assurer un autofinancement et de rendre pérenne le fonctionnement des installations.

La stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable au Mali a été relue en 2007. Cette relecture s'impose à l'administration chargée de l'alimentation en eau potable, non seulement suite à l'adoption de la politique nationale de l'eau, mais également des expériences tirées depuis des ans du processus de décentralisation en cours et de la présence d'un véritable Code de l'Eau mis en place.

#### **2.4.4.2. Une vision stratégique partagée par l'ensemble des acteurs**

Le Plan d'Action de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) s'inscrit en droite ligne du processus de réforme entamé dans le secteur de l'eau au Mali dont l'un des actes majeurs demeure la Loi n° 02- 006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'Eau. Par cette loi, le Gouvernement du Mali a pris l'option de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) comme approche de gestion durable de ses ressources en eau.

C'est dans cette optique que le Gouvernement a instruit, en juillet 2002 au Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, l'élaboration d'une politique nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau en y associant l'ensemble des acteurs du secteur : populations, collectivités, usagers et professionnels. Les enjeux de la gestion de l'eau sont importants, car ils se posent en termes sanitaires, alimentaires, socio-économiques, financiers, environnementaux, politiques et géopolitiques.

La GIRE est fondée sur une vision globale qui tient compte de la dynamique des ressources en eau au sein des espaces naturels que sont les bassins hydrographiques ou les systèmes aquifères, avec une implication de l'ensemble des acteurs du domaine de l'eau dans un nouveau cadre de gestion, permettant de concilier au mieux l'ensemble des usages pour le développement socioéconomique du pays, tout en préservant l'environnement et les besoins des générations futures.

Le Document de plan d'action de GIRE (PAGIRE) propose des actions concrètes en vue de contribuer à mettre en œuvre les orientations stratégiques de la Politique Nationale de l'Eau notamment en matière de gouvernance de l'eau dans les domaines de l'environnement (législatif, réglementaire, économique) favorable, de la réforme du cadre institutionnel et de la mise en place d'outils et d'instruments de gestion.

L'objectif de développement du PAGIRE est de contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes liés à l'eau et à

l'assainissement par la réalisation de la vision sur l'eau à l'horizon 2025 et la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Eau.

Tenant compte des objectifs globaux de développement, des principes de gestion et d'exploitation de l'eau ci-dessus définis, onze (11) orientations stratégiques de la politique nationale de l'eau sont retenues :

- mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), notamment retenir l'approche par bassin hydrographique comme cadre approprié pour la planification, la mobilisation, la gestion et la protection des ressources en eau ;
- mettre en œuvre la stratégie d'assainissement et les mesures de protection des ressources en eau ;
- mettre en place un système national d'information sur l'eau (SNIEAU) ;
- favoriser la prise en charge la plus complète possible de l'entretien des infrastructures hydrauliques par des structures de gestion d'usagers ou des opérateurs privés, dans le cadre d'une politique fiscale incitative ;
- promouvoir le secteur privé ;
- donner la priorité à la réhabilitation, à la consolidation des infrastructures hydrauliques dans le souci de rentabiliser ou de valoriser les investissements réalisés;
- rechercher la rentabilité et/ou l'efficacité des investissements ;
- rechercher le moindre coût de maintenance et la durabilité des systèmes et ouvrages (AEP, assainissement, barrages, réseaux de surveillance, etc.) ;
- réduire les risques liés à l'eau par une meilleure connaissance de ces risques et la mise en œuvre des mesures préventives et améliorer la gestion des situations de crise.
- promouvoir la coopération sous-régionale et internationale sur les eaux transfrontalières ;
- favoriser la concertation entre les pays pour les questions liées à la gestion des eaux internationales.

#### **2.4.4.3. De bons résultats en matière d'accès à l'eau potable**

Après le constat du succès mitigé des stratégies sectorielles de l'eau et pour se joindre à la communauté internationale dans l'application de l'approche novatrice qu'est la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), le Gouvernement du Mali a mis en place en 2006 la Politique Nationale de l'Eau. L'objectif global de cette politique était de « contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes de l'eau<sup>39</sup> ». Cet objectif est recherché dans les respects de certains principes dont notamment le principe de l'équité, celui de la subsidiarité, du préleveur-payeur et du pollueur-payeur.

Pour être en conformité avec cette politique, la stratégie nationale de développement de l'alimentation en eau potable adoptée en 2000 a été abandonnée au profit d'une nouvelle élaborée en 2007 et qui tient compte des réussites et échecs passés, du volet de l'assainissement et s'insère complètement dans le cadre du CSCRP.

Selon les statistiques de la CPS du Ministère de l'Energie et de l'Eau, l'approvisionnement en eau potable a connu des progrès notables depuis 2006 : 76,3% de la population ont accès à une source d'eau de meilleure qualité en 2011 contre 70,1% en 2007. Si on tient compte de la

---

<sup>39</sup> Document « Politique Nationale de l'eau au Mali » Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, 2006

correction de séries démographiques suite aux résultats du RGPH 2009, les taux d'accès en 2009, 2010 et 2011 sont respectivement de 63,6%, 65,3% et 65,2%.

## 2.4.5. Logement

### 2.4.5.1. Historique des politiques de logement

Au Mali, la politique de l'habitat a été marquée par quatre (4) grandes périodes :

- Politique de l'habitat de 1960 à 1968 ;
- Politique de l'habitat de 1968 à 1990 ;
- Politique de l'habitat de 1990 à 1992 ;
- Politique de l'habitat à partir de 1992.

**Période 1960 à 1968 :** Durant cette période, il a été noté une intervention directe de l'Etat à travers les réformes et les actions concrètes mises en œuvre.

Les principales réformes sont les suivantes : la mise en place d'un crédit immobilier au sein de la Banque de Développement du Mali (BDM) ; la création de la Société d'Equipements du Mali (SEMA) en 1961 ; la création du Fonds National du Logement (FNL) en 1967 au sein de la SEMA en vue de mobiliser des ressources financières pour subventionner les programmes de logements de ladite Société ; l'adoption en 1967 des décrets n°130/PG-RM du 29 août et n°146 du 27 septembre portant respectivement « modalités de fixation des loyers plafonds des maisons à usage d'habitation » et réglementation des rapports entre propriétaires et locataires.

Les actions concrètes ont porté sur la réalisation des projets clés en mains par la SEMA (400 logements), la création de la cimenterie de Diamou, la création de l'usine de carreaux et de marbre, la réhabilitation de noyaux anciens de la plupart des villes du Mali.

**Période allant de 1968 à 1990 :** Cette période peut être analysée en deux parties: 1968-1978 et 1978-1990.

Durant la période de 1968-1978, l'Etat s'est désengagé dans la promotion de l'Habitat. Le Fonds National de logement s'est séparé de la SEMA et a été rattaché au Ministère des Travaux Publics et des Transports en 1971. Ce désengagement de l'Etat a favorisé entre autres l'extension désordonnée des villes, et l'apparition des quartiers spontanés.

Sur la période 1978-1990, tous les lotissements dans les villes ont été arrêtés (précisément en 1979) avant l'élaboration des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et leur approbation. Ainsi, les principaux efforts, dans la recherche de solutions au problème de logement, se sont traduits par la création du Projet Urbain du Mali (en vue de contenir la croissance des villes et de stimuler la participation des collectivités aux programmes de développement urbain), la mise en place du projet de « Centre de Technologie Adaptée » en vue de promouvoir les matériaux locaux bon marché, la viabilisation de tout lotissement préalablement à toute attribution de parcelle.

**Période allant de 1990 à 1992 :** Cette période a été marquée par les évènements du 26 mars 1991 et la mise en place du gouvernement de transition. La prise de conscience au plus haut niveau de l'Etat a permis son engagement direct en vue de trouver des solutions rapides aux problèmes aigus du logement. Les populations se sont impliquées dans la recherche de solutions au problème de logements à travers les associations telles que l'Association Malienne pour les Sans Abris (AMSA), l'ALPHALOG et autres associations de développement de quartiers.

Aussi, sont apparus les Groupements d'Intérêts Economiques (GIE), les associations d'usagers à la recherche de solutions au problème de l'assainissement et de l'amélioration du cadre de vie, le démarrage du Projet Mali – PNUD – Habitat dénommé « Stratégie Nationale du Logement » en 1991, la création de l'Agence de Cessions Immobilières (ACI) intervenue en 1992 pour la vente des parcelles de Baco Djicoroni dans le cadre du deuxième Projet Urbain du Mali. Aujourd'hui l'ACI est devenue un promoteur foncier qui pratique la vente aux enchères des parcelles surtout à Bamako.

**A partir de 1992 :** Cette période fût marquée par l'adoption par le Gouvernement, de la « Stratégie Nationale du Logement » en octobre 1995. Cette Stratégie constitue le document cadre de la mise en œuvre de la politique actuelle de l'Habitat au Mali. En 1996, l'Office Malien de l'Habitat (OMH) a été créé pour apporter des appuis techniques et financiers à tous les intervenants dans le secteur de l'habitat et la Banque de l'Habitat du Mali (BHM) pour s'occuper du financement de l'habitat. En 2000, le Fonds de Garantie Hypothécaire du Mali (FGHM) a été créé pour couvrir les pertes encourues par les établissements financiers en cas de défaillance de l'emprunteur.

#### **2.4.5.2. Vision stratégique en matière de logement**

Au Mali, la vision stratégique du Gouvernement en matière de logement est d'améliorer les conditions de vie des populations en favorisant notamment l'accès à un logement décent pour les personnes à revenus faibles et intermédiaires (3 à 7 fois le SMIG), le développement harmonieux des villes et l'amélioration du cadre de vie dans les centres urbains et les campagnes.

Les principaux défis sont : la réalisation des logements sociaux, la gestion des locations dans les centres urbains, l'extension galopante et anarchique des villes, la gestion anarchique du foncier, l'assainissement des centres urbains, le contrôle de la qualité des bâtiments, le développement de l'industrie locale du bâtiment, la promotion foncière et immobilière, le renforcement et l'amélioration du Cadre Partenarial Etat/Collectivités/Secteur Privé.

Les principales stratégies mises en œuvre ont été notamment :

- la prise de mesures législatives et réglementaires ;
- la promotion des matériaux de construction ;
- la mise en place d'un mécanisme de financement de l'habitat.

#### **2.4.5.3. Des efforts louables mais des défis encore importants**

Selon les données actualisées de la Stratégie Nationale du Logement, les besoins en logements sont estimés à 440 000 unités à l'horizon 2015. Le nombre de demandeurs

solvables est d'environ 428 000 dont 153 000 pour les résidents locaux et 275 000 pour les Maliens de l'extérieur.

Ainsi, les rapports d'évaluation du programme de construction de logements sociaux stipulent que le nombre de logements économiques et sociaux construits par an est passé de 880 en 2006 à 6600 en 2010 et 2259 en 2011. En perspective, l'Etat compte poursuivre ces programmes de logements sociaux en partenariat avec le secteur privé.

#### **2.4.6. L'emploi**

##### **2.4.6.1. Historique**

Parce qu'il permet aux individus, quels qu'ils soient, de faire valoir leurs potentialités, de se réaliser, de trouver une place dans la société et d'être reconnus par elle, l'emploi est la condition première de la cohésion sociale et du maintien des liens sociaux.

Les politiques macro-économiques d'ajustement structurel mises en œuvre à partir de la décennie 80 ont eu un certain succès au plan des grands équilibres mais ont engendré des coûts sociaux importants se caractérisant par l'accroissement du phénomène de pauvreté et des effets déprimants au niveau de l'emploi.

Pour répondre au double défi du chômage et de la réduction de la pauvreté, la prise en charge de la problématique de l'emploi a été marquée par trois étapes majeures :

##### **- Première phase : (1995-1997)**

Suite à l'engagement pris par les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Sommet Mondial sur le Développement Social tenu à Copenhague en mars 1995, le programme OIT/PNUD «Des emplois pour l'Afrique : stratégies d'emploi aptes à réduire la pauvreté en Afrique Subsaharienne » a été élaboré.

##### **- Deuxième phase : (1998 – 2002)**

C'est au cours de cette période qu'une Politique Nationale de l'Emploi (PNE) a été formulée et adoptée par le Gouvernement en Mars 2002. Elle a été suivie par l'élaboration et l'adoption du Programme National d'Action pour l'Emploi en vue de Réduire la Pauvreté (PNA/ERP) et qui traduisait la volonté des pouvoirs publics d'affecter les ressources disponibles vers des objectifs concrets de création d'emplois et de réduction de la pauvreté.

L'enjeu était d'autant plus colossal que dans le même temps était adopté le premier Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté CSLP en 2002 qui consacrait la place de l'emploi à travers l'approche du travail décent comme un des leviers de réduction de la pauvreté.

##### **- Troisième phase : de 2002 à nos jours**

C'est la phase à proprement dit d'opérationnalisation du PNA/ERP. Elle s'est accompagnée de mesures institutionnelles à travers notamment la création du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFP), de la Direction Nationale de l'Emploi (DNE), de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) mais aussi et surtout de l'Agence Pour l'Emploi des Jeunes (APEJ).

#### **2.4.6.2. Une vision en matière d'emploi élaborée de manière participative**

La Politique Nationale de l'Emploi (PNE) adoptée en 1998 est bâtie autour d'une vision selon laquelle l'emploi est l'un des éléments du développement humain et un moyen au cœur de la lutte contre la pauvreté dans les stratégies nationales de développement.

Les objectifs visés étaient les suivants :

- réduire le chômage et le sous-emploi par l'intensification des activités (notamment à haute intensité de main d'œuvre, HIMO) ;
- améliorer l'offre de main d'œuvre par une meilleure adaptation des formations aux besoins ;
- accroître la demande de travail dans les milieux urbain et rural grâce au développement du secteur privé ;
- promouvoir l'emploi au niveau local en tenant compte des spécificités régionales.

L'élaboration d'une Politique Nationale de l'Emploi et sa mise en œuvre à travers différents programmes et stratégies ont été menées avec la participation de tous les acteurs de développement du pays, en premier lieu l'Etat à travers les départements ministériels, les acteurs privés et l'appui technique du Bureau International du Travail (BIT).

### **2.4.6.3. Des programmes et projets peu susceptibles de résorber le chômage**

Pour mettre en œuvre la PNE, les différents objectifs ont été traduits par le gouvernement en stratégies, les projets et programmes avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers. Ces différentes stratégies ont pour cible prioritaire les couches sociales les plus touchées par le manque d'emploi, en l'occurrence les jeunes et les femmes.

Les programmes et projets de mise en œuvre de la PNE sont :

- Le Programme Emploi Jeune (PEJ). Il constitue le programme phare de la Politique Nationale de l'Emploi mise en œuvre par l'Agence pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes (APEJ). Financé par le Gouvernement du Mali à hauteur de 18,6 milliards de FCFA pour l'ensemble des phases (2004- 2008 et 2011- 2016), le PEJ bénéficie de l'appui technique du BIT. L'évaluation de la première phase du PEJ constate la création de 4129 emplois et plus de 10 000 stages qualifiés.
- Le Programme National d'Action pour l'Emploi en vue de Réduire la Pauvreté (PNA/ERP). Egalement financé par l'État et soutenu par le BIT, il a démarré en 2003 pour une durée de sept ans. Ce programme a permis la formation de 300 aide-ménagères et de 91 jeunes dans 21 ateliers.
- Le Programme Emploi Jeunes à Haute Intensité de Main d'œuvre (PEJHIMO). Financé par les ressources de l'initiative PPTTE de l'État et le Grand Duché de Luxembourg, le programme vise l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle par les investissements à haute intensité de main d'œuvre en milieu rural. Mis en œuvre à partir de 2005, il a permis la création de 33 000 journées de travail sur ses différents chantiers avec les entreprises locales et 150 nouveaux emplois permanents.
- Le Programme d'appui à la promotion de l'emploi dans le secteur privé au Mali (PAPEPRIM). Démarré en 2008 pour 5 ans, il est cofinancé par l'Agence de coopération danoise et le Gouvernement du Mali. Il a permis le financement de 14 études réalisées par des bureaux nationaux et l'octroi de 50 bourses de formation professionnelle.
- Le Projet d'appui aux jeunes entrepreneurs (PAJE- Nièta): Projet d'appui à la croissance économique à travers la formation des jeunes entrepreneurs, il est financé

en 2010 pour une durée de 5 ans par l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

- Le Programme décennal de développement de la formation professionnelle pour l'emploi (PRODEFPE). Elaboré en 2011 par le gouvernement sur la période 2012- 21, le coût du programme est estimé à 1 660 milliards de FCFA. Il prévoit le renforcement de la capacité institutionnelle de pilotage et de gestion de la formation professionnelle, la création et la mise en œuvre d'une capacité nationale d'ingénierie, le développement d'une offre de formation dans les filières porteuses, la formation des ressources humaines dans les filières porteuses, la facilitation de l'insertion socioéconomique des jeunes et des femmes ;

En dépit, de la profusion des programmes et projets en cours, beaucoup de doutes subsistent sur leur capacité à résorber le chômage.

En effet, selon les estimations du rapport d'évaluation du PEJ en 2011, le taux de chômage demeure encore élevé à près de 10 % de la population globale avec des disparités importantes (hommes : 8,5%, femmes : 21,9%, le 1/3 des personnes arrivant sur le marché du travail sont âgées de 15 à 39 ans). Des milliers de jeunes continuent donc de déferler sur le marché du travail, ce qui n'offre guère de perspectives encourageantes en raison de nombreux facteurs dont les plus importants sont : croissance économique insuffisante (5% environ en moyenne à partir de 2000) par rapport au taux de d'accroissement naturel de la population (3,6 %), inadéquation entre la formation et l'emploi, l'exode rural et la pression démographique sur les villes.

En outre, des analyses découlant du rapport de la première phase du Programme Emploi Jeunes, il ressort que seules deux activités, à savoir les stages de qualification et le volontariat ont atteint respectivement des taux de réalisation de 85% et 152 %. Les autres activités pourtant très déterminantes dans la création d'emplois durables (aménagement ruraux, suivi des projets) sont loin d'avoir atteint les résultats escomptés.

Par ailleurs, la crise sociopolitique et sécuritaire intervenue en 2012 a affecté la mise en œuvre des programmes et projets et a constitué par conséquent un facteur supplémentaire aggravant le chômage avec la diminution ou l'arrêt pur et simple des financements des programmes et projets en particulier et une forte diminution des Investissements Directs Etrangers (IDE) en général.

En raison de l'acuité du problème de l'emploi qui, à long terme et sans commune mesure, peut menacer la quiétude sociale, les réflexions suivantes s'imposent en vue d'ouvrir le débat sur la question vers de nouvelles perspectives :

- mettre en place une politique de croissance économique forte et soutenue, créateur d'emplois et génératrice de revenus, notamment au profit des couches les plus défavorisées ;
- une capitalisation de la mise en œuvre de toutes les stratégies de la politique de l'emploi ;
- une évaluation à mi-parcours de la PNE au regard du contexte de renouveau du pays ;
- une meilleure coordination des stratégies de la PNE par le ministère de tutelle sur la base d'une vision commune de l'ensemble des acteurs du secteur ;
- la mise en synergie de la politique de l'emploi avec les autres politiques publiques pour prendre en compte l'approche multisectorielle du problème de l'emploi;

- la prise en charge et la valorisation du secteur informel dans les stratégies nationales de l'emploi, sachant que celui-ci occupe les deux tiers de l'activité économique du pays.

## **2.4.7. La protection sociale et la lutte contre l'exclusion**

### **2.4.7.1. Historique**

L'impact des politiques d'ajustements structurels au Mali dans les années 80 et les effets cumulés des événements du soulèvement populaires du 26 mars 1991 ont conduit les autorités politiques au renforcement des mécanismes traditionnels de solidarité et du système moderne de protection sociale. Ce renforcement s'est traduit par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies de protection sociale qui concourent toutes au respect des principes fondamentaux des droits humains inscrits dans la constitution à son Article 17 qui stipule que « L'éducation, l'instruction, la formation, le travail, le logement, les loisirs, la santé et la protection sociale constituent des droits reconnus ».

En effet, la protection sociale est définie dans la déclaration de politique sociale comme « l'ensemble des mesures à travers lesquelles la société se propose de protéger les citoyens contre les risques sociaux ».

La politique de protection sociale au Mali a connu des mutations importantes en fonction de l'évolution des contextes sociopolitiques et institutionnels. C'est pourquoi les points de vue de beaucoup de spécialistes convergent sur trois phases d'évolution du système de protection sociale: de la période coloniale à nos jours, de l'indépendance à 1990 et de 1991 à nos jours. De la période coloniale à l'indépendance, le service social cantonné à Bamako avait la femme au cœur de ses actions. La période de l'indépendance a été marquée d'une part par le développement pendant la première République des centres sociaux orientés vers les domaines de l'éducation sanitaire, de l'économie familiale et l'assistance aux personnes nécessiteuses et d'autre part le renforcement des structures existantes pendant la deuxième République avec la création de la Direction Nationale des Affaires Sociales en 1972 en lieu et place du secrétariat d'Etat aux affaires sociales de la première République.

A partir de 1991, le système dit d'action sociale va connaître une importante évolution sous l'influence de la Banque Mondiale dans le souci de mettre l'accent sur la dimension sociale dans les stratégies de réduction de la pauvreté après le constat des effets sociaux dévastateurs des politiques d'ajustements structurels des années 80.

En 1993, la politique nationale de solidarité a été adoptée. Elle s'articule autour de quatre (4) axes principaux : la répartition des fruits de la croissance économique, la couverture des besoins fondamentaux des citoyens, le maintien de la justice sociale entre les acteurs sociaux et la solidarité entre les hommes d'une même nation en évitant toute forme d'exclusion sociale.

En 2001, la politique nationale de développement social et de la solidarité fut élaborée à partir des orientations générales des assises de Ségou en matière de développement social. Cette politique repose sur les fondements politiques, sociaux économiques et culturels du

pays et a pour objectifs principaux le renforcement de la solidarité nationale et la lutte contre l'exclusion, la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la protection sociale.

En 2002, les concertations entre les acteurs de développement social ont abouti à l'adoption d'une déclaration de politique nationale de protection sociale dont l'objectif général était de construire progressivement un système de protection contre les risques sociaux de tous les citoyens en général et des couches défavorisées en particulier. Il s'agit de risques tels que la maladie, la maternité, les accidents du travail, les maladies professionnelles, l'invalidité, le décès, la vieillesse et les charges familiales.

#### **2.4.7.2. Vision/orientation stratégique**

En plus de tout ce qui précède, la politique de protection sociale est aussi fondée sur les engagements internationaux du Mali en matière de protection sociale (la convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination en faveur des femmes, la convention des droits de l'enfant, les résolutions du sommet de Copenhague sur le développement social en 1995, les Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'horizon 2015. etc.).

Les principales orientations de la politique de protection portent sur :

- l'extension du champ d'application personnel (élargissement à toutes les catégories de la population) ;
- l'extension du champ d'application matériel (élargissement des domaines de prestations) ;
- le développement de l'aide et de l'action sociale;
- le développement de la mutualité et autres organisations basées sur la solidarité.

#### **2.4.7.3. Des politiques de protection sociale impliquant beaucoup d'acteurs et souffrant d'un manque de coordination**

Au Mali, le système de protection sociale comprends trois principales composantes (la sécurité sociale, l'aide sociale et l'action sociale) dont la mise en œuvre est assurée par les acteurs publics (l'administration centrale et les services techniques régionaux et locaux en charge de la protection sociale) et privés (les organisations à but non lucratif : mutuelles, associations, fondations, sociétés coopératives, congrégations et autres groupements et les sociétés d'assurance).

En tant que domaine d'action jugé primordial, son mécanisme de financement fait intervenir aussi d'autres acteurs en plus de l'Etat, à savoir les collectivités territoriales, les bénéficiaires, les autres personnes physiques et morales et les partenaires au développement conformément à la législation en vigueur.

En effet, l'élaboration des différentes politiques de protection sociale a fait l'objet de concertations au niveau national avec l'accompagnement des PTF. A titre illustratif, l'élaboration du document du plan 2011-2015 s'est déroulée dans une démarche participative et itérative à travers le groupe de travail inter sectoriel constitué en Juin 2009. Il convient de noter que les dispositifs ont été améliorés au fur et à mesure de leur mise en œuvre avec la prise en compte d'une approche de planification et de gestion axée sur les résultats pour l'élaboration de ce plan d'actions.

Mais en dépit de certaines avancées notoires dans toutes les composantes de la politique de protection sociale (aide sociale, sécurité sociale et action sociale), l'impact réel demeure mal connu en raison des insuffisances institutionnelles. Selon le rapport RNDH 2012 de l'Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD), les structures chargées de la coordination et du suivi évaluation peinent à superviser les différentes actions menées par les nombreux acteurs, ce qui rend davantage difficile l'évaluation des impacts dans le domaine. Il faut dire que les nombreux programmes et projets de protection sociale mis en œuvre par les Gouvernements souffrent d'un manque de coordination interministérielle. L'organe qui aurait dû en être la cheville ouvrière, le Conseil d'Orientation Stratégique de la Protection Sociale (COS-PS) n'a pas pleinement fonctionné et ce pour les raisons suivantes : responsabilités insuffisamment clarifiées, fonctionnement non planifié en termes d'activités et de ressources financières, timidité des prises d'initiatives, aspect transversal de la protection sociale insuffisamment pris en compte.

Dans les reformes futures de la protection sociale du Mali doit figurer l'évaluation financière et institutionnelles des structures de mise en œuvre afin d'assurer une juste distribution de la croissance entre tous les fils de la nation.

#### **2.4.7.4. Des avancées certaines mais des défis encore nombreux**

De 1991 à nos jours les gouvernements successifs ont exprimé leur volonté politique dans le domaine en élaborant des instruments de protection sociale (CSLP/CSCR, la politique nationale de solidarité nationale, la politique Nationale de Développement social et la solidarité, la politique de protection sociale).

Aujourd'hui, il est reconnu que la protection sociale est un investissement fondamental qui contribue à la croissance économique. Elle constitue aussi un placement indispensable qui rend la croissance plus favorable aux pauvres. C'est pourquoi, les autorités politiques successives y ont attaché le plus grand intérêt (réformes institutionnelles et élaboration de nouveaux textes juridiques, augmentation des dotations budgétaires annuelles.)

L'élaboration en 1993 de la politique nationale de solidarité, a mis l'accent sur le renforcement des capacités d'autopromotion des groupes cibles (femmes seules, enfants de la rue, handicapés, indigents, etc). La politique a été mise en œuvre à travers les PRODESS1 et 2. Ces programmes ont élargi le champ d'intervention de l'action sociale. De nouveaux mécanismes et institutions ont été mis en place en matière de protection sociale (création des mutuelles de santé, du Centre de recherches en gériatrie – gérontologie, du Conseil National des Personnes Agées, etc.). L'accès des populations aux services de base s'en est considérablement amélioré. Le paysage institutionnel s'est consolidé par la création de nouvelles structures (Fonds de Solidarité Nationale, Caisse Nationale d'Assurance Maladie-CANAM, Agence Nationale d'Assistance Médicale-ANAM).

La mise en œuvre de la déclaration de politique nationale de protection sociale a été planifiée dans un processus inclusif ayant mobilisé tous les acteurs y compris des PTF. Deux plans d'actions successifs ont été élaborés : le plan d'actions 2005-2009 et celui de 2011-2015 en cours d'exécution.

Le plan d'actions 2005-2009 avait pour objectif général de contribuer au renforcement de l'existant et de mener une extension progressive des champs d'application matériels et personnels des mécanismes de protection sociale. Les objectifs spécifiques étaient de couvrir

environ 15% de la population par les régimes de sécurité sociale, 6% des personnes âgées dans le domaine de la santé, 3% de la population par les régimes de la mutualité, 5 % de la population par le Fonds d'assistance médicale au profit des personnes indigentes. Les dispositifs relatifs à mettre en place sont: la couverture des risques agricoles, l'accès au logement social, à l'emploi, à l'éducation, à la justice, à la protection sociale de certaines catégories ainsi qu'à la mise en place de mécanismes de couverture des risques sociaux des Maliens de l'extérieur.

Selon les documents d'évaluation du premier plan d'actions notamment du point de vue de l'atteinte des objectifs à travers l'analyse des indicateurs, les éléments qui suivent permettent d'apprécier la situation.

La mise en œuvre du plan s'est traduite par une couverture de 10% de la population par les régimes de sécurité sociale (toutes branches confondues) pour un objectif de 15% en fin 2008. Le taux de couverture en mutuelle a été de 2,6% pour un objectif de 3%. Le régime d'Assistance Médicale n'a pas été opérationnel (en termes de prestation de service), même si toutes bases législatives et réglementaires du régime ont été définies. Aussi certains actes majeurs ont caractérisé la mise en œuvre du plan renforçant du coup le champ d'application de la protection sociale. Il s'agit de l'adoption des textes sur l'Assurance Maladie Obligatoire, le Régime d'Assistance Médicale, la mise en place à l'INPS d'un régime d'assurance volontaire et la réalisation d'une étude de faisabilité sur la mise en place d'un Fonds National des Risques et Calamités Agricoles (FONARCA). Selon le rapport national 2012 de l'Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD), au titre du financement à long terme de la protection sociale, il ressort des études actuarielles réalisées en 2005 et 2006 au niveau de la Caisse des Retraites du Mali (CRM) et de l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) que si rien n'est fait, le déficit de la branche vieillesse de chacune des Caisses va atteindre des proportions insoutenables. Le déficit de la CRM passerait de 18 milliards en 2006 à plus de 185 milliards en 2030. Pour l'INPS, le déficit ira croissant pour faire basculer l'INPS d'une situation globale excédentaire de 5,7 milliards en 2004 à une situation globale de déficit dans moins de 10 ans. Le déficit du régime vieillesse va atteindre 196 milliards en 2034.

Mais, au Mali, de manière générale, l'assurance demeure très peu connue voire méconnue d'une frange importante de la population. Les usagers, ne s'adressent en général au marché de l'assurance que pour le risque automobile, à cause du caractère obligatoire de l'assurance de responsabilité civile.

Le Plan d'Actions National d'Extension de la Protection Sociale (PAN/EPS) 2011-2015 s'inscrit dans un souci de consolidation des acquis du premier plan (2004-2009). Il se situe dans une logique de complémentarité et de synergie avec les OMD et les programmes sectoriels nationaux qui visent l'augmentation de l'offre des services sociaux de base de qualité. L'objectif général est de contribuer au renforcement des systèmes existants et de réaliser une extension progressive des champs d'application des mécanismes contributifs et non contributifs de la protection sociale au Mali à l'horizon 2015. Ce plan en cours de mise en œuvre devrait être évalué dans les années à venir afin d'apprécier son efficacité.

Cependant, on a pu constater que la mise en œuvre de l'AMO a suscité de vives polémiques et contestations des populations en raison des prélèvements automatiques sur les salaires des salariés opérés dans un climat de déficit d'information et de communication préalable.

En définitive, malgré des avancées, les programmes et projets de protection sociale n'ont pas tout à fait atteint leurs objectifs pour des raisons suivantes : forte demande sociale, accroissement rapide de la population, faiblesse des ressources financières, etc.

## **2.5. GOUVERNANCE SÉCURITAIRE**

### **2.5.1. L'émergence d'une politique sécuritaire**

#### **2.5.1.1. La vision classique : la sécurité comme fonction régaliennne de l'État**

En Afrique, la sécurité a été longtemps considérée comme une mission régaliennne de l'État et devait donc relever de la seule compétence d'institutions étatiques et particulièrement des acteurs statutaires (Forces armées et de sécurité, police, gendarmerie). En d'autres termes le secteur de la sécurité était un domaine réservé au chef de l'État, à ses conseillers et aux hauts gradés de l'armée. Et, « *Les concepts de « secret défense » ou de « secret d'État » étaient abusivement invoqués pour couvrir les pratiques les plus opaques et pour intimider les rares organes de contrôle* » (N'Diaye, 2010 : 37).

Pour Moulaye (2005), il s'agit d'une conception de la sécurité imposée par la colonisation et renforcée par les régimes successifs après l'indépendance. Kougniazondé Christophe C. (2010) montre que le cadre constitutionnel de la plupart des pays africains est favorable à la concentration des pouvoirs au sein de la branche exécutive et précisément entre les mains du Président de la République. Dans les constitutions inspirées, pour la plupart de la constitution française de 1958, le chef de l'État, président de la république dispose de l'administration et de la force armée.

En effet, l'article 11 de la constitution du Mali de 1960 indique que « Le gouvernement conduit la politique de la République. Il dispose de la force armée. Il est responsable de la défense nationale ». Celle de 1974 stipule dans son article 31 que « *Le président de la république est le chef suprême des armées* ». Aussi la constitution du Mali de 1992 attribue les mêmes pouvoirs à l'exécutif en indiquant dans son article 44 que « *Le président de la république est le chef suprême des armées. Il préside le conseil supérieur et le comité de défense de la défense nationale.* » Tout cela rend ultime, c'est dire incontestable son autorité.

Ainsi, dans des situations d'exception, « lorsque les institutions de la république, l'indépendance de l'État, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate ou que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu... » (Constitution de 1974, art. 32, constitution de 1992, art.50), le président de la république décrète l'état d'urgence ou l'état de siège.

Ces différentes constitutions n'envisagent pas le contrôle parlementaire de la sécurité. Le seul pouvoir qu'elles attribuent au parlement, c'est celui de bourse (budgétisation), l'autorisation de la déclaration de guerre et la latitude de proroger l'état d'urgence ou l'état de siège (cf. constitution de 1960, art. 25 et 26 ; constitution de 1974, art. 50 et 51, Constitution de 1992, art. 71 et 72).

#### **2.5.1.2. De nouvelles approches sécuritaires**

Du fait de ses rapports avec l'Union Européenne (UE) et d'autres pays de l'Afrique et de la CEDEAO, le Mali a adopté une nouvelle vision de la sécurité fondée sur la sécurité humaine. Cette vision de la sécurité est née avec la démocratisation qui impose des réformes dans le

secteur de la sécurité incluant le contrôle parlementaire. Aussi l'on voit apparaître des concepts de sécurité collective ou de communautarisme sécuritaire. L'enjeu principal dans l'usage de ces concepts est d'établir le lien entre la sécurité et le développement. Par ailleurs, instituer une culture de contrôle démocratique de la sécurité revient à reconnaître la sécurité comme « un bien public et donc comme étant l'affaire de tous : citoyens ordinaires, société civile, institutions étatiques et non étatiques » (N'Diaye, 2010 : 40).

#### **2.5.1.2.1. Le communautarisme sécuritaire**

Face aux défis de sécurité en Afrique subsaharienne et à la faiblesse des forces armées africaines (sous-équipement, faible capacité technique), la coopération militaire est apparue comme une nécessité. Cette coopération a une dimension régionale et s'étend également aux partenaires européens<sup>40</sup>. Elle suppose l'intégration des politiques de sécurité nationale au niveau communautaire. Mais elle nécessite la réforme des systèmes de sécurité qui est un axe important de la Politique Européenne de la Sécurité et de la Défense (PESD) (cf. Chabrol, 2002).

Par ailleurs, devant les menaces sécuritaires que représentent la prolifération des armes légères et à la perpétration des actes terroristes, des réflexions ont fait émerger le concept de *Communautarisation de la sécurité*<sup>41</sup> et ont consisté en des conventions (notamment la lutte contre la prolifération des armes légères) entre États pour faire face aux menaces signalées.

#### **2.5.1.2.2. La sécurité humaine : une vision développementaliste de la sécurité**

Sa définition la plus complète apparaît pour la première fois dans le rapport du PNUD sur le développement humain de 1994. Elle est basée sur l'idée que l'État ne doit plus être l'unique objet de sécurité. Le concept de sécurité humaine amène à considérer la sécurité dans sa dimension holistique « *la délivrance de la peur et du besoin* » (Moulaye et Niakaté, 2011 :7). La sécurité, en ce sens, désigne la protection contre les menaces diverses comme la criminalité, le terrorisme, la violation des droits humains, mais aussi les catastrophes naturelles, les bouleversements politiques, économiques, sociaux, la famine, le chômage, la pauvreté. Elle acquiert ainsi une signification développementaliste où on considère la sécurité comme « *un coût du développement qui doit être assumé comme tel par tous les acteurs du développement* » (Plate in Moulaye 2005 : 6).

L'adoption de cette nouvelle vision de la sécurité se justifie par le changement des politiques de sécurité. En effet, depuis la fin de la guerre froide, les États ne se font plus la guerre et le centre de gravité des menaces de paix et de sécurité a basculé de l'extérieur vers l'intérieur. Au niveau des Nations Unies et dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes légères, émerge le concept « *armes contre développement* ». (cf. Moulaye et Niakaté, 2011). La notion de sécurité humaine introduit une nouvelle façon de penser les menaces et de les juguler. *L'approche sécuritaire humaine se fonde sur les axes suivants :*

- elle place l'individu plutôt que les États au cœur de la sécurité ;

---

<sup>40</sup> Le colloque organisé par l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) au Mali en 2002 avait pour objet de réfléchir à la nature et aux perspectives d'une politique de sécurité et de défense entre l'Europe et l'Afrique.

<sup>41</sup>Pour Chabrol (2002), la communautarisation de la sécurité au niveau régional désigne la possibilité d'envisager la sécurité de façon collective, ce qui signifierait l'intégration non seulement des politiques de sécurité nationale au niveau communautaire mais aussi des unités opérationnelles et des commandements.

- elle suggère l'articulation harmonieuse de la paix, de la sécurité, de la démocratie et du développement ;
- elle envisage la participation des acteurs non étatiques (milices privées, Organisations de la Société Civile (OSC), Partenaires Techniques et Financiers (PTF), sociétés) dans la prévention ou la gestion des menaces de sécurité.

### 2.5.1.2.3. L'annonce d'une loi de programmation militaire

La charte africaine de la démocratie et de la paix dans son article 14 stipule « Les États parties renforcent et institutionnalisent le contrôle du pouvoir civil, constitutionnel sur les forces armées et de sécurité aux fins de consolidation de la démocratie et de l'ordre constitutionnel. » Cette disposition s'inscrit dans un cadre international d'expansion de la culture démocratique, conduisant ainsi le Mali à adopter une nouvelle vision de la sécurité. Cette vision qui impose des réformes sécuritaires commençait déjà à émerger depuis la lettre de cadrage du Président ATT. Elle est exprimée à travers ces termes « *En ce qui concerne les forces armées, je suis convaincu qu'il faut nous tourner vers le futur, en construisant l'armée de nos besoins, plutôt que de conserver l'armée de nos habitudes. Pour cela, nous devons tendre vers le réarmement moral par le retour aux valeurs fondamentales de discipline, de code de conduite, d'éthique professionnelle et de tradition de corps qui font la force et la cohésion de l'armée* »<sup>42</sup>. Dans le cadre de la réforme nécessaire de l'armée, la lettre de cadrage annonçait une loi de programmation militaire.

Revenant sur ces axes majeurs de la lettre de cadrage relatifs à la sécurité, la déclaration de politique générale du premier ministre<sup>43</sup> les résume à la sécurité des personnes et des biens, à la stabilisation des carrières et la sécurité morale et physique des agents de l'État (personnel civil, militaire et paramilitaire).

Elle annonce des mesures administratives concernant l'adoption de textes sur le statut particulier des services armés, l'amélioration des conditions de travail des militaires et des actions portant sur la restauration de la discipline, le renforcement des effectifs et des capacités opérationnelles.

### 2.5.1.2.4. L'implication des citoyens

Dans la lettre de cadrage, le Président partage cette posture que « *la sécurité n'est plus l'affaire des seuls services de sécurité, elle est devenue un bien précieux dont tout le monde devrait s'occuper...* » (Moulaye, 2005, 29).

*La nécessité d'une prise en compte du genre* : Traditionnellement et exceptionnellement en Afrique, les femmes sont exclues des débats concernant les questions de sécurité, alors qu'elles ont des intérêts légitimes en tant que mères, sœurs, épouses et victimes. En Février 2012, les femmes de Kati avaient marché sur le palais de Koulouba, pour demander des armes pour leurs maris et leurs enfants. Cela traduit les préoccupations des femmes en temps de guerre et relance le débat sur leur implication.

---

<sup>42</sup> Cf. Lettre de cadrage du président de la république du Mali au premier ministre. Lettre N° 0875/P-RM Bamako, le 23 octobre 2002.

<sup>43</sup>Cf. Déclaration de politique générale du premier ministre Oumane Issoufi Maïga, mai 2004

## 2.5.2. Ebauches d'une politique nationale de défense

### 2.5.2.1. Définition

Deux éminentes personnalités maliennes définissent la politique nationale de sécurité comme « *une vision stratégique, une doctrine fondée sur un certain nombre de considérations (politiques, économiques, sociales, culturelles, menaces, vulnérabilités, alliances etc..) permettant à l'État de s'acquitter de ses obligations régaliennes de protection des personnes et des biens et des institutions tout en respectant ses engagements internationaux en termes d'alliance, d'intégration, de respect des droits humains* » (Moulaye et Niakaté, 2011 : 9).

Il est à noter que jusqu'à présent le Mali ne dispose pas d'une politique nationale de défense. Cependant, conformément à ses nouvelles visions de la sécurité, le Mali s'est engagé dans un processus d'élaboration d'une politique nationale de sécurité et de défense.

Déjà, en 1998, un groupe d'officiers des forces armées et de sécurité a produit l'esquisse d'une politique de défense au Mali. Le document portait sur les facteurs déterminants de la politique de défense, le projet politique, les intérêts et les vulnérabilités, les risques et les menaces, les objectifs de défense. Ce document est resté bloqué au niveau du ministère de la défense.

Conformément aux instructions de la lettre de cadrage du Président ATT et de la déclaration de politique générale du gouvernement Ousmane IssoufiMaïga, diverses rencontres ont été entreprises, entre autres, l'organisation des États généraux de la sécurité et de la paix au Mali avec la participation de plus de 300 acteurs, comprenant l'administration publique, la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement (Novembre 2005).

### 2.5.2.2. Textes règlementaires

Octobre 2010 : le gouvernement de la République du Mali adopte un document cadre de politique nationale de sécurité intérieure et de protection civile. Ce document allie la sécurité de l'État et celle des individus comme deux préoccupations indissociables et établit le lien entre Sécurité de l'État et développement, sécurité humaine, droits humains et développement humain.

Juin 2010 : adoption d'une politique nationale de lutte contre l'insécurité et le terrorisme dans le Nord du Mali. Cette politique définit la stratégie nationale de la sécurité fondée sur le principe « *un pour tous, tous pour un* » (DCAF, 2010 : 6 ). L'adoption de cette politique fut traduite par le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement du Nord (PSPSDN), un programme sous tutelle de la Présidence de la République.

### 2.5.2.3. Textes législatifs

La loi N° 04-051 Novembre 2004 : Seul document légal traitant de la question de défense, la loi N° 04-051 définit l'objet de la défense, la direction générale et la direction militaire de la défense, la responsabilité du gouvernement en matière de défense.

Par cette loi, on constate que malgré les présupposés démocratiques qui jalonnent les institutions du pays depuis 1991, le système sécuritaire malien est encore à cheval entre le

« modèle libéral » et le « modèle de parti unique »<sup>44</sup>. L'article 10 de cette loi édicte : « Le Président de la République, chef suprême des armées exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. Il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations ». L'article 35 ajoute « *Les organes opérationnels de la défense fonctionnent dans une chaîne opérationnelle placée sous l'autorité du Président de la République* ». Cela montre le monopole du chef de l'État sur les questions de sécurité. En revanche, la même loi N° 04-051 du 23 Novembre 2004 fait une ouverture pour l'implication de la société civile dans la gestion des questions de sécurité et l'organisation des actions de défense. Ainsi elle stipule dans son article 23 que « *Le ministre chargé de l'administration territoriale prépare et met en œuvre les mesures visant à assumer l'implication des collectivités territoriales et de la société civile dans la mise en œuvre des actions de défense* ».

Loi N° 08-025 Juillet 2008, adoptée par l'assemblée nationale, porte sur la répression du terrorisme en République du Mali.

#### 2.5.2.4. Le contrôle parlementaire

La constitution de 1992 confère à l'Assemblée Nationale (AN) un rôle de surveillance et de législation important en matière de défense et de sécurité<sup>45</sup>. Ce rôle de l'AN est distinct de celui de l'exécutif. Le parlement définit le cadre légal par des propositions et/ou l'adoption des lois. Il intervient à travers la commission de défense et doit garantir la démocratisation de la gouvernance de la sécurité et de la défense tout en permettant une plus grande implication et un partage effectif d'informations entre les différentes couches de la société<sup>46</sup>. « *Sans pouvoir parlementaire jouant pleinement son rôle législatif et de contrôle des actions de l'exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable et sans contrôle parlementaire effectif et compétent de la politique de sécurité et des activités de l'appareil sécuritaire, il n'y a pas de réforme véritable du secteur de la sécurité.* » (N'Diaye, 2010 : 39-40). Théoriquement le pouvoir parlementaire, en matière de défense et de sécurité s'exerce, entre autres, à travers :

- l'examen du budget de la défense par la commission défense et sécurité ;
- les visites dans les garnisons ;
- la ratification des lois sur le terrorisme et le financement du terrorisme ;
- les interpellations du gouvernement sur la situation sécuritaire spécifique de quelques localités.

Pour ce faire, l'AN dispose, en son sein, d'une commission défense et sécurité qui doit veiller à l'accomplissement des tâches sus-énumérées. Mais à part l'examen du budget, le parlement s'occupe peu des questions de sécurité sauf en cas de crise grave comme au Mali après le début des agressions en 2012. L'AN a été l'une des institutions jugées responsables de la crise par des radios privées et des organisations de la société civile telle « Yèrèwoloton »<sup>47</sup>.

En réalité, malgré l'ère démocratique, les parlementaires ont peu fait dans le cadre de la question de sécurité leur préoccupation. Ils ont préféré déléguer sa gestion à l'exécutif. Pour

<sup>44</sup>Pour Moulaye (2005), le Mali est en période de transition du système monopartite vers le pluralisme démocratique libéral, ce qui fait de sa gouvernance sécuritaire un modèle hybride.

<sup>45</sup>En plus du pouvoir de légiférer sur des questions diverses dont celles concernant le statut général du personnel de l'armée, l'organisation générale de la défense (cf. constitution de 1992, art.70) ou encore celui d'autoriser la déclaration de guerre ou de proroger l'état d'urgence ou de siège (cf. idem art 70 et 71), les parlementaires reçoivent dans l'article 78 de la constitution de 1992 le pouvoir d'opposition et même de censure de la politique générale du gouvernement

<sup>46</sup>Kormio (2011) met l'accent sur le rôle de l'assemblée nationale dans la gouvernance démocratique de la sécurité.

<sup>47</sup>Cette association occupa pendant plusieurs semaines la devanture de l'AN pour empêcher les députés d'y entrer. Elle les accusait de n'avoir pas joué leur rôle de contrôle parlementaire pour prévenir la crise.

N'Diaye (2010), cela s'explique par l'héritage de gestion autoritaire et opaque des questions de sécurité dû en partie à la colonisation et à l'exemple que la France offre à ses anciennes colonies. En effet la France intervient dans ces États sans se référer préalablement à son parlement.

Cette mise à l'écart du parlement des problèmes des forces armées ou de manière générale de la défense et de la sécurité, semble bien se perpétuer. Malgré la démocratie, le contrôle parlementaire de la sécurité est quasiment inexistant.

### **2.5.3. Mise en œuvre de dispositifs sécuritaires**

Bien avant la tenue des états généraux sur la paix et la sécurité en Novembre 2005, et à la suite de cette rencontre, le Mali s'est situé dans une logique de mise en œuvre de la gouvernance démocratique de la paix et de la sécurité. Des organes ont été conçus, des programmes ont été élaborés et des acteurs impliqués pour atteindre ces objectifs.

#### **2.5.3.1. Les organes**

Créée en 1996 suivant le décret N° 96-0304/P-RM et directement rattachée à la présidence, la Commission Nationale de Lutte contre la Prolifération des Armes Légères (CNLPAL) avait pour mission d'assister le Président de la République dans la conception et la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre. La commission était composée de 32 membres comprenant les représentants de tous les départements ministériels et de 5 représentants de la société civile.

Le décret de création du CNLPAL instituait des commissions au niveau régional, local et communal. Mais faute de moyens de fonctionnement, ces démembrements n'ont pas été mis en place. Dans le schéma institutionnel, ces démembrements devraient relever des budgets des services déconcentrés (niveau région, cercle et commune).

#### **2.5.3.2. Les programmes**

##### **2.5.3.2.1. Le programme de gouvernance partagée de la sécurité et de la paix (PGPSP)**

Il est né à la suite des états généraux de la sécurité et de la paix et s'inspire d'une vision de la sécurité humaine.

Les objectifs du PGPSP sont :

- appuyer l'élaboration et l'adoption d'une politique nationale de sécurité et de protection civile telle que recommandée par les états généraux de Novembre 2005 ;
- soutenir la mise en œuvre de la politique nationale et de protection civile tant au niveau national que décentralisé ;
- renforcer la construction d'une sécurité durable dans le Nord-Mali.

### **2.5.3.2.2. Le Programme Spécial pour la Paix, la Sécurité et le Développement dans le Nord du Mali (PSPSDN)**

Il a été créé par le décret N° 10-381/P-RM du 20 juillet 2010 et s'inscrit dans le cadre de la politique nationale de lutte contre l'insécurité et le terrorisme. Ce programme était également rattaché à la Présidence de la République. Il avait pour, entre autres, objectifs de réduire, voire supprimer complètement les causes de l'insécurité et du terrorisme dans le Nord-Mali par la mise en œuvre d'actions en matière de sécurité, de gouvernance, de développement local et de communication.

La mise en œuvre de ce programme comportait *une phase de sensibilisation et la mise en place des Commissions Locales de Récupération des Armes Légères (CLRAL)* dans le cadre des projets « armes contre développement » dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal,

### **2.5.3.3. Les acteurs non étatiques**

Qu'il s'agisse de la lutte contre la prolifération des Armes Légères de Petit Calibre (ALPC) ou du terrorisme et de l'insécurité dans le sahel, les programmes mis en place au Mali ont enregistré la participation des acteurs non étatiques, et particulièrement la société civile.

Dans le cadre des ALPC, les acteurs de la société civile impliqués par la signature du mémorandum sont, entre autres :

- le mouvement des femmes pour la paix et l'unité nationale ;
- la Coalition Nationale de la Société Civile pour la Lutte contre les Armes Légères (CONASCIPAL) ;
- l'Association des Femmes pour la Paix (AFIP).

Aussi, au-delà de la sensibilisation, la société civile a participé à la récupération des armes auprès des communautés.

### **2.5.4. La désagrégation des dispositifs sécuritaires**

Pour comprendre les actes d'agression du Mali et en tirer des leçons, il faut inscrire la crise dans le contexte local et international enfin de mieux appréhender les enjeux géopolitiques et géostratégiques. En effet, l'enjeu essentiel de la question saharo-sahélienne ne se joue pas à l'échelle locale. Il concerne l'économie mondiale et le redécoupage des zones d'influence entre les puissances internationales.

Depuis les premières années de son indépendance à nos jours encore, l'Etat malien fait face à des rebellions cycliques dans le septentrion du pays. Plusieurs solutions ont été adoptées par les régimes successifs pour juguler cette crise récurrente aux formes variées. La plus grave et sans précédent de ces rebellions est celle de 2012 qui s'est complexifiée par des connexions terroristes conduisant à des velléités clairement affirmées de partition du pays. En effet bien qu'ayant des idéologies et des agendas politiques différents, les rebellions septentrionales à connotation ethnique (touareg seulement ou touareg et arabe) ont pactisé avec des forces djihadistes pour occuper les trois régions nord du pays dont le processus de libération n'est pas encore à son terme. La libération de Kidal est non-effective et la menace islamiste est encore persistante.

Différentes théories du conflit permettent d'analyser cette crise, d'en déterminer les causes et de faire l'état des lieux des solutions adoptées. Se référant à Collier-Hoeffler (2001) et Fearon et Laitin (2003) qui considèrent que les conflits sont liés à la boulimie ou au non-accès aux ressources naturelles ou de financement<sup>48</sup>, Humphreys et Habaye (2003) mettent plutôt l'accent sur des causes liées à la faiblesse de l'État et au taux local de chômage. Mais les deux théories convergent pour montrer, chez les groupes rebelles, une volonté d'avoir leur indépendance que de contrôler l'État.

#### **2.5.4.1. Convoitises du Sahel et turbulences : Tentatives de création d'une enclave géostratégique multiforme : l'OCRS**

Les visées géopolitiques et stratégiques sur le Sahel sont lisibles depuis l'élaboration des différents plans de réorganisations qui ont précédé les indépendances. Il s'agit du « plan Foucauld »<sup>49</sup> élaboré en 1912 et qui portait sur la réorganisation militaire et administrative de l'annexe du Tidikelt, du « Sahara français »<sup>50</sup> et de la création de l'Organisation Commune des Régions du Sahel (OCRS) en 1957 (cf. Bourgeot 2000). A travers ces différents plans, la France cherchait à préserver ses intérêts économiques et politiques dans l'espace saharien.

Les régions nord du Mali et du Niger recèlent des ressources uranifères. Des exploitations sont en cours au Niger par la société AREVA et, au Mali, des permis de prospection ont été récemment délivrés.

Pour Bourgeot (2000), l'OCRS a incarné des idées de partition et inspiré la première rébellion touareg des années 1963. En effet, au moment de l'indépendance une alliance s'était nouée au Mali entre maures (Kounta) et certains touaregs (les KelAntassar) soutenant une partition du Soudan afin d'éviter d'être commandé par des noirs. Aussi, Humphreys et Habaye (2003) montrent que la rébellion de 1963 est une réactivation du projet de réaménagement du Sahara, OCRS, auquel le Mali et l'Algérie s'étaient vigoureusement opposés.

#### **2.5.4.2. Cohabitation communautaire conflictuelle**

A travers ses différents projets de réorganisation territoriale, le colonisateur a créé une barrière ethnico-politique et semé les germes de l'opposition des populations blanches aux pouvoirs postcoloniaux. En effet pour Bourgeot « *L'esprit qui a présidé à l'élaboration de l'OCRS dévoile une conception ethnique du territoire dont un des objectifs était de créer une barrière politique définissant une « chasse gardée française », susceptible d'éviter des contacts entre l'Algérie, qui avait engagé une guerre pour acquérir son indépendance, et une Afrique noire traversée par l'opinion des leaders indépendantistes.* » (2000 : 40). Cette barrière pouvait se construire en jouant sur une série d'oppositions nomades/sédentaires, Touaregs/Arabes, Touaregs/populations noires et bref Blancs et noirs. Pour Bourgeot (2000), « *Il était donc aisé de dresser les « populations blanches », notamment les touaregs contre les pouvoirs émergents d'autant qu'elles avaient été sensiblement marginalisées à l'époque coloniale.* » (2000 : 40).

---

<sup>48</sup>Cette théorie met l'accent sur les particularités géographiques des régions concernées par les conflits

<sup>49</sup>Bourgeot (2000) perçoit l'élaboration de ce plan comme une contribution de Foucauld à l'élaboration de la politique coloniale berbériste et « pan-touareg ». Le plan avait été élaboré selon des visées géostratégiques et des analyses géopolitiques cherchant à consolider les intérêts de l'empire colonial.

<sup>50</sup>Le Sahara français comprenait différents territoires qui relevaient de différents contrôles. A noter qu'il y avait 3 Sahara : le Sahara de l'Algérie, de l'AOF et de l'AEF. L'un des Objectifs de l'OCRS selon Bourgeot (2000) était d'unifier ces territoires pour faciliter le contrôle afin de permettre aux capitaux français de fructifier.

Par ailleurs, Antil (2009) considère que des rivalités, à propos de l'accès et au contrôle des ressources naturelles, ont été entretenues depuis la colonisation car l'élevage et les nomades ont été défavorisés au profit de l'agriculture et des sédentaires. Ces rivalités se renforcent quand les populations sédentaires héritent du pouvoir à l'indépendance. Cette prise du pouvoir sera considérée comme une « deuxième colonisation ».

#### **2.5.4.3. Un voisinage particulièrement irrité ou complicité passive**

Pendant la rébellion de 1963, l'Algérie a accueilli une frange importante des touaregs qui fuyaient le pays des suites de la répression par l'armée malienne. Elle a aussi accueilli des touaregs suite aux sécheresses qui rendaient leur subsistance difficile. Pour Maïga (2011), l'Algérie a fini par devenir une base arrière sanitaire, sociale, économique et logistique pour certains des jeunes qui, radicalisés, sont devenus les acteurs de la seconde rébellion des années 1990. Puis, un mouvement migratoire inverse s'est produit pour ajouter à cette dimension un autre facteur de menace. A la suite des confrontations entre les autorités algériennes et le FIS dont la dissolution avait été prononcée par l'État après sa victoire aux élections législatives de Décembre 1991, certains combattants de ce parti d'obédience islamiste trouvent refuge au Mali. Ils s'intègrent à la population au fil des années et fondent même des familles.

Avec les deux dernières rebellions, l'Algérie acquiert le titre de médiateur privilégié. Il fut particulièrement impliqué dans les accords de Tamanrasset en 1990 et celui d'Alger en 2006. La Mauritanie partage avec le Mali une frontière très longue. Les éléments arabes et certains touaregs de la première rébellion ont noué et nourri des relations privilégiées avec la Mauritanie qu'ils ont utilisée comme base arrière. Certains journaux d'État de ce pays ont également diffusé des informations venant des émissaires des différents groupes.

Certes la Libye n'a pas de frontière avec le Mali mais son rôle dans les différentes rébellions est assez mitigé. Le guide libyen est souvent apparu comme un médiateur. Mais au fond, la jeunesse de l'Adrar des Ifoghas au nord-est du Mali a été récupérée et entraînée par la Libye. Le processus de migration des touaregs vers la Libye a commencé avec la rébellion de 1963 et s'est accru avec les sécheresses de 1968 et celles plus graves de 1973-1974 qui, jusqu'en 1980 continuaient à détruire leur cheptel. La migration s'est particulièrement accrue avec l'appel de Kadhafi en 1980 qui promettait aux touaregs de les aider à libérer leur pays. En retour le guide gagnait des combattants dans sa légion islamique qui était active au Liban, en Palestine, en Syrie et au Tchad.

En Libye, les immigrants fondèrent le Mouvement Touareg de Libération de l'Adrar et de l'Azawad, une organisation dédiée à la libération des zones du Mali et du Niger. C'est la section malienne de ce mouvement qui donna le Mouvement Populaire de Libération de l'Azawad (MPLA) en 1988 sous la direction de Iyad Ag Ghali. Pour Humphreys et Habye (2003), le nouveau mouvement avait enlevé la référence au mot touareg pour faciliter l'intégration des arabes. Les premières attaques des postes du gouvernement malien en juin 1990 ont été effectuées par les membres du MPLA de retour de Libye, ceux-ci revenaient avec un agenda politique et une stratégie militaire.

La guerre en Libye et la mort du colonel Mouahammar Kadhafi ont été des facteurs déterminants du déclenchement des hostilités au Mali. En effet ces combattants sont retournés suréquipés et ont renoué avec leur ambition indépendantiste malgré leur réception à Koulouba avec des assurances de paix promises. En réalité ils n'ont jamais déposé leurs

armes et n'ont pas tardé à attaquer les casernes maliennes des villes du nord pour enfin les occuper.

#### **2.5.4.4. Une certaine ambiguïté perçue dans la politique française**

Après l'attaque de Ménaka, le 17 janvier 2012, début du processus d'occupation du nord par les rebelles touaregs et les forces djihadistes, le chef de la diplomatie française de l'époque, Alain Juppé lançait « *La rébellion touarègue a remporté récemment d'importants succès militaires au nord du fleuve Niger*<sup>51</sup> » Depuis cette déclaration, des soupçons pèsent sur l'appui de la France à l'irrédentisme. Analysant les mêmes propos d'Alain Juppé et cherchant les dessous de la rébellion au nord du Mali, Ciwara Info, s'interrogeait « *La France de Sarkozy ne met-elle pas le feu aux poudres ?*<sup>52</sup> » Ces soupçons se sont accentués avec les offensives médiatiques menées par les leaders du Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) en territoire français et pendant que la France condamnait l'irrédentisme en rappelant l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Pour l'opinion publique malienne la France servait ainsi de base arrière au MNLA car c'est là que celui-ci prépare et défend ses projets politiques devant des parlementaires français et européens.

Enfin les soupçons sur le jeu de duplicité de la France se sont exacerbés avec la reconquête du Nord. En effet salué au départ comme un rempart contre l'occupation du pays qui ne cessait de progresser vers le sud avec la prise de Konna, la France a vite déçu les maliens avec son refus pour l'armée malienne de participer à la reconquête de Kidal. Pour Olivier de Sardan (2013) « *Les troupes françaises semblaient ainsi cautionner le refus du MNLA de laisser l'armée malienne entrer à Kidal et reconnaissaient en quelque sorte la légitimité de rebelles indépendantistes arrivés la veille dans la ville et qui prétendaient en exclure l'Etat malien !*<sup>53</sup> » Par cette attitude, la France risque de perdre tout le bénéfice de son soutien.

#### **2.5.4.5. Les dysfonctionnements du CEMOC**

Le Comité d'Etat Major Opérationnel Conjoint (CEMOC) est une structure militaire regroupant les forces armées de plusieurs pays du sahel sous l'égide de l'Algérie pour mener des opérations de localisation et de destruction des groupes terroristes. Créé en Avril 2002, il est basé à Tamanrasset (Algérie). Le Mali, le Niger et l'Algérie en sont membres. De nombreuses difficultés notamment financières font que « *Pour le moment il apparaît comme une coquille vide avec quelques officiers des quatre pays regroupés dans des bâtiments climatisés tout neufs* » (CRT, 2002). En fait, les États qui composent le CEMOC n'ont jamais pu s'organiser pour donner une réponse aux attaques djihadistes qui ont fini par prendre le dessus sur l'armée malienne.

#### **2.5.4.6. Le discrédit des rançons**

La pratique des enlèvements d'otage, et les rançons perçues en échange, est apparue comme une vraie industrie qui alimente le terrorisme. Les cibles de ces enlèvements sont en général des européens en mission, en activité ou en visite au Sahel. Les États dont les citoyens sont victimes d'enlèvement ne lésinent pas sur les moyens pour obtenir la libération des otages<sup>54</sup>. Ce sont en général des sommes faramineuses tenues au secret mais dont les échos finissent par alimenter la presse. Riches des revenus des rançons, les groupes narcoterroristes

<sup>51</sup>Cf. Le Challenger du 10 Février 2012

<sup>52</sup>Cf. Ciwara Info du 23 février 2012,

<sup>53</sup>Cf. Canard déchaîné du 20 Février 2013

<sup>54</sup>Cf. Benjamin R., Terrorisme/Infographie

renforcent leur armement et recrutent des miliciens et autres mercenaires africains attirés par l'argent.

Par ailleurs ces paiements de rançon sont parfois accompagnés de libération d'islamistes détenus par les pays du sahel qui subissent les actions terroristes sur leur sol. L'un des évènements de ce genre qui fit couler beaucoup d'encre au Mali fut la libération, le 23 février 2010, de l'otage français Pierre Kamatte enlevé 3 mois avant à Ménaka (région de Gao). En effet la question de cette libération fut un facteur d'incident diplomatique entre le Mali et la France d'une part et le Mali et ses voisins mauritaniens et algériens d'autre part. Elle avait lieu contre paiement de rançon et libération de quatre terroristes (algériens et mauritaniens), détenus à Bamako. Après avoir longtemps résisté à la libération de ces terroristes, les autorités maliennes, résignées, ont fini par se plier. Sous le poids de pressions internationales, Bamako finit par libérer lesdits terroristes pour obtenir la libération de l'otage. Ceci ne fut pas du goût de l'Algérie et de la Mauritanie qui rappelèrent respectivement leurs ambassadeurs<sup>55</sup> momentanément.

#### **2.5.4.7. Un islam radical plus visible**

Le phénomène de l'islamisme radical prend de plus en plus de l'ampleur et constitue une menace à prendre très au sérieux. Selon Bayart, si le salafisme, une branche de l'islam plus récente dans la région, a le vent en poupe, s'il est question aujourd'hui des conflits géopolitiques entre le monde musulman et l'Occident « judéo-chrétien » comme prétendent dire les Arabes, c'est-à-dire l'Europe et l'Amérique, il est à noter que les rivalités religieuses se développent aussi en Afrique tropicale, au Nigéria notamment, au fur et à mesure de l'expansion de l'Islam. Comme dans ces pays, l'islam malien est tout sauf unifié s'il faut reprendre l'expression de Jacques Delcroze (2012). Rassemblés en juillet 2012, les responsables musulmans du pays entendaient protester contre le saccage des mausolées des saints, entamé le 30 juin à Tombouctou mais leur unanimité de façade cache mal de profondes divisions. Aux chefs traditionnels, respectueux de l'islam maraboutique qui irrigue depuis des siècles la religiosité populaire, s'opposent les tendances *modernistes*, soutenues par les monarchies pétrolières du Golfe. Le wahhabisme, dont l'introduction par de jeunes intellectuels partis étudier au Proche-Orient, date de la fin de la colonisation. Or la doctrine venue d'Arabie saoudite a gagné en influence depuis vingt ans. Si le HCI, organisme consultatif créé en 2002, a qualifié la destruction des tombeaux d'« *actes d'un autre âge* », il a joué un rôle déterminant dans les débats sur le nouveau code de la famille, en reculant quant aux droits des femmes.

Si l'union de façade a longtemps prévalu au sein de la communauté musulmane, cela ne veut pas dire que des risques de confrontation idéologique ne sont pas lisibles. Car, la destruction des mausolées de Tombouctou est un signe annonciateur de l'installation de l'islam radical. Cet acte a été vigoureusement contesté par la branche malékite de l'islam plus particulièrement par le Chérif Ousmane Madani Haidara. A l'époque, des responsables religieux comme M. Chérif Ousmane Madani HAÏDARA, vice-président du Haut Conseil Islamique, chef du mouvement religieux (modéré) Ançar Dine de la confrérie *malékite*, s'est ouvertement opposé à la montée de l'islam radical, au prix d'ailleurs de menaces proférées contre sa personne.

---

<sup>55</sup>Cf. AFP/AP du 23 Février 2010

Il ne faut pas négliger non plus la force d'attraction spirituelle de la monarchie qui abrite les lieux Saints de l'islam et l'importance de l'influence du prestige intellectuel de prédicateurs très bien formés. Combinées, les deux ont favorisé la montée en puissance d'un nouveau type d'islam, plus radical que celui traditionnellement pratiqué en Afrique de l'Ouest<sup>56</sup>. L'islam radical aurait été introduit dans l'Adrar à la fin des années 1990 et au début des années 2000, plus précisément par la secte fondamentaliste *Dawa*<sup>57</sup>, mouvement Talith originaire de la frontière indo-pakistanaise, dont la caractéristique visible est de mener des actions humanitaires et sociales auprès de populations délaissées. Elle aurait financé des stages de formation au Pakistan et le pèlerinage à la Mecque de nombreux Touaregs du Nord-Mali.

L'agression du Mali serait la suite logique d'un enchevêtrement de facteurs internes et externes. Toutefois, il semble qu'elle n'aurait pas eu lieu ou tout au plus serait d'une envergure moindre, n'eussent été les dérives de la politique sécuritaire intérieure.

La résurgence du conflit armé dans le Nord du Mali est en partie l'expression de l'échec de la gestion post conflit dans ses aspects militaires, économiques, sociaux et politiques. Pour ce faire, il faut intégrer le secteur de la sécurité à la gouvernance démocratique globale<sup>58</sup>.

## 2.5.5. Les accords et les dérives de leurs applications

### 2.5.5.1. Les accords de Tamanrasset

Suite aux attaques perpétrées par les combattants du MPLA de retour de Libye en 1990, l'État malien répond comme en 1963 par la répression. Dans le sillage, des exactions furent commises de part et d'autre sur les populations civiles par l'armée et les groupes rebelles. Face à cette situation, le gouvernement adopta une nouvelle stratégie consistant à l'implication du leadership traditionnel. L'échec de cette négociation indirecte aboutit aux accords de Tamanrasset. Ces accords furent généreux. Ils adoptèrent la suppression des postes militaires à proximité des campements et des zones de pâturage. Aussi, ils accordaient un statut particulier aux trois régions du nord avec un large degré d'autonomie. Enfin les accords de Tamanrasset adoptèrent l'intégration des combattants insurgés dans l'armée nationale<sup>59</sup> et accordaient 47,3% du programme du 4<sup>ème</sup> fonds national au Nord.

Ces accords mirent fin à la violence organisée mais les attaques isolées continuaient et révélaient que ni les rebelles, ni le gouvernement n'a un contrôle effectif sur ses troupes. Mais le contenu des accords avait été tenu secret par le gouvernement.

Après le coup d'État de mars 1991, le CTSP est mis en place et le Mouvement Populaire de l'Azawad (MPA) et le Front Islamique Arabe de l'Azawad (FIAA) y obtinrent deux sièges. Les moyens financiers étant limités, les accords ne furent pas respectés et la transition n'apaisa pas la rébellion.

Face à la recrudescence de la violence et pour le respect des accords de Tamanrasset, le MPA rallia les autorités traditionnelles.

---

<sup>56</sup>Rapport d'information (Sénat français) avril 2013 (<http://maliactu.info/crise-malienne/montee-des-courants-extremistes-salafistes-et-wahhabites-au-mali-au-nord-comme-au-sud>) (consulté le 06/12/2013)

<sup>57</sup>Ce mouvement dont l'objet est l'instauration d'un Etat théocratique, envoie des missionnaires à des fins de prosélytisme religieux, pour prôner l'application rigoureuse de la charia et pour récolter des fonds.

<sup>58</sup>MOULAYE, Zeïni. *Gouvernance démocratique de la sécurité au MALI. Un défi du développement durable*. Bamako : Friedrich Ebert Stiftung, 2005

<sup>59</sup>Cf. Accords de Tamanrasset

Alors, mal accueillis au sein de l'armée et au sein des populations sédentaires et rejetés par les fragments de groupes rebelles, les accords de Tamanrasset devenaient impertinents.

Pour juguler le problème, le gouvernement mit en place une équipe de médiation internationale qui commença son travail par l'unification des groupes disparates. C'est ce qui conduisit à l'unification des différents mouvements à travers les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA). Ensuite, différentes consultations en Algérie permirent la signature du Pacte National le 11 Avril 1992.

### **2.5.5.2. Le Pacte National**

Tout comme les accords de Tamanrasset, le pacte national promettait des bénéfices matériels aux combattants à travers des investissements et des emplois aussi bien dans l'armée que dans l'administration. Enfin, il prévoyait l'autogestion à travers la décentralisation.

Par ces promesses il mit fin au conflit entre les autorités et les MFUA qui réclamaient un statut administratif spécial pour le Nord. Mais cette stabilité ne fut que temporaire car le pacte sema les germes d'une instabilité future. En effet c'est conformément aux dispositions du Pacte National<sup>60</sup> qu'on a procédé à la suppression des postes comme Tinzawaten, Bouréissa, Anoumène, Fanfing qui correspondaient à des zones de passage de la drogue et de trafic de toute sorte à travers des frontières avec l'Algérie et le Niger.

Pour Maïga (2011), la situation d'insécurité chronique (banditisme armé, conflits ethniques et intercommunautaires, développement de milices armées, prises d'otages) trouve son origine dans la signature du Pacte National.

### **2.5.5.3. L'accord d'Alger : désengagement de l'État et communautarisation de la sécurité**

C'est dans un contexte dégradé agité par les revendications perpétuelles que surviennent les événements du 23 mai 2006, l'attaque des garnisons militaires du nord du fait des éléments intégrés déserteurs de l'armée malienne. La médiation algérienne aboutit à l'accord d'Alger qui fut dénoncé par quelques hommes politiques. Mais face à la campagne médiatique artistiquement orchestrée en faveur de ces accords par le régime du consensus (régime ATT), les quelques voix discordantes n'eurent ni écho, ni effet.

L'accord d'Alger ordonnait à son chapitre intitulé « Prise en charge des préoccupations sécuritaires immédiates » Point 2, la « *poursuite du processus de délocalisation des casernes militaires dans les zones urbaines conformément aux dispositions du Pacte National* » avant d'instruire au sous chapitre « Unités spéciales de sécurité », la « *création en dehors des zones urbaines de Kidal, d'unités spéciales de sécurité, rattachées au commandement de la zone militaire et composées essentiellement d'éléments issus des régions nomades...* »

Alors non seulement l'État devrait continuer à se désengager sur le plan sécuritaire mais aussi la sécurité des zones nomades devaient être commandées par des nomades. Cela revenait à une ethnicisation de la sécurité au profit des irrédentistes qui l'exploiteront conséquemment dans la crise de 2012. Au moment de l'éclatement de cette crise presque toutes les casernes

---

<sup>60</sup>Cf. dispositions du Pacte National

des régions nord étaient commandées par des intégrés touaregs qui ont facilité leur prise avant de rejoindre la rébellion.

Certains articles de ces accords ne garantissent pas la cohésion nationale. D'abord, l'**Article 7**, dans son alinéa A, édicte le démantèlement de l'Armée Nationale du Mali. D'autres annoncent une démission pure et simple : L'**Article 14**: appelle des puissances étrangères pour imposer la paix à l'intérieur du territoire national dans une situation où des personnes privées se sont arrogées le droit de s'armer contre la Nation. Ceci est une démission nationale. Dans les **Articles 15, 16, 17**: le statut particulier du Nord annoncé, s'il ne se situe pas dans le cadre d'une politique nationale de décentralisation et si elle n'évoque pas un statut fédéral pour la République du Mali, alors, il est la reconnaissance de la séparation et de l'indépendance des régions Sahariennes et Sahéliennes du Mali. Des **Articles (44 à 61)**: créent des fonds spéciaux (**article 44**) sans dire où les trouver.

#### **2.5.5.4. Les conséquences de l'application des accords : Le désengagement de l'armée nationale et l'intégration des anciens rebelles**

L'une des faiblesses de l'armée malienne et des autorités politiques demeure véritablement le manque de précision et d'anticipation des menaces sécuritaires.

A titre de rappel, le Pacte national de 1992, qui avait mis un terme à une autre rébellion touareg, s'était traduit par un désengagement militaire dans cette partie du pays régie alors par un régime d'exception et par une délégation de la sécurité aux communautés autochtones<sup>61</sup>. Ces articles disent que les régions du Sahara et du Sahel vont être confiées à des hommes qui se sont armés eux-mêmes. Ils stipulent également que chaque officier malien non originaire de ces régions sera secondé et donc «marqué».

L'application des différents accords (Tamanrasset Alger) ont bouleversé les modes de recrutements et les plans de carrières au sein de l'armée et des forces de sécurité au Mali.

A la suite des différents accords entre le gouvernement et les différents mouvements touaregs, un premier contingent, d'environ 3 600 ex-combattants, a été intégré dans l'armée et dans les corps paramilitaires (police et douanes). Ces recrutements peuvent s'analyser comme une thérapie de choc à la rébellion, mais étaient eux-mêmes des facteurs de déstabilisation de l'armée. Si en son temps, ces recrutements massifs pouvaient solutionner cette crise cyclique en octroyant des grades, des avantages et des privilèges aux nouvelles recrues au détriment des anciens, ils pouvaient aussi en même temps saper la nature républicaine de l'armée.

Beaucoup de ces recrues en son temps ont eu à bénéficier des grades qu'ils ne pouvaient pas justifier en si peu de temps et commandaient à certains de leurs frères d'armées plus expérimentés et plus anciens qu'eux. Alors qu'il n'y avait quasiment aucun officier touareg dans l'armée malienne en 1992, ils étaient 200 ex-rebelles mal intégrés, vingt ans plus tard.

Ainsi, les plans de carrière au sein de l'armée ont été torpillés, et c'est malheureusement l'une des raisons qui a le plus fragilisé celle-ci et accentué les pratiques clientélistes dans les recrutements futurs au sein de l'armée, des forces de sécurité et des corps paramilitaires.

---

<sup>61</sup>Pour plus de détails voir le Pacte National de 1992

A cela, il faut noter le traitement discriminatoire entre les différents membres de cette armée sur la base de l'appartenance régionale et du favoritisme. Ceux du Nord désertaient les rangs de l'armée et revenaient toujours sans que leur salaire ne soit suspendu.

## 2.5.6. Le processus d'implantation des menaces sécuritaires: le cocktail explosif

### 2.5.6.1. Les groupes internes : les sécessionnistes et les salafistes

Nous avons évoqué que l'insécurité au Mali est le fait de facteurs à la fois internes et externes. Deux groupes de l'intérieur ont développé et entretenu l'insécurité au Mali. Il s'agit du MNLA et d'Ansar Dine.

#### 2.5.6.1.1. Le MNLA

Le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) a été créé le 16 octobre 2011 à la suite de la fusion d'une multitude de petits mouvements, issus les uns des autres. Il est dirigé par le colonel Mohamed Ag Najim. Il s'agit d'un colonel du régime de Kadhafi qui tenait la région sud de la Libye. A la chute de Kadhafi, il est rentré dans sa région d'origine avec une partie de son régiment, armes, équipements et bagages. Ne se sentant plus en sécurité à la chute du guide libyen, les éléments touareg ont traversé le désert en passant par l'Algérie et ont rejoint le nord du Mali<sup>62</sup>.

Les fondateurs du nouveau mouvement entendaient jeter les bases d'une nouvelle organisation politique touareg soucieuse de porter les revendications de tous les Touaregs de l'Azawad. Le MNLA qui se veut laïc, fonde son combat sur la reconquête de ce qu'il appelle *l'occupation illégale du territoire azawadien par le Mali*. Il revendique *l'indépendance de l'Azawad* et une ligne politique républicaine, laïque et pluricommunautaire. Il ne place pas la question de la religion au cœur de ses projets et se définit comme laïc.

A la suite de l'insurrection en Lybie, nombreux étaient des ressortissants des pays d'Afrique à quitter la Libye sous la pression des événements. Nombre de Maliens résidant dans ce pays durent regagner le bercaïl. Dans ce lot, des milliers de touaregs faisant partie de la Légion islamique de Mouammar Kadhafi ont regagné le Mali avec armes et bagages. Aguerriés aux combats, ils ont été vite démarchés et cooptés par des mouvements touaregs comme le MNLA qui était à la recherche d'une branche armée pouvant l'aider dans ses revendications indépendantistes. Le Mali voit ainsi affluer des milliers d'hommes, soldats ou mercenaires de Kadhafi, bénéficiant auparavant d'un certain niveau de vie et d'une reconnaissance sociale et devenus des réfugiés sans ressource dans leur propre pays. Ils constituent ainsi un vivier de frustration, qui plus est, armé, sensible aux appels à la révolte et au recrutement des groupes islamistes<sup>63</sup>. Le MNLA venait ainsi de trouver avec l'arrivée d'ex-combattants de la Légion islamique une branche armée et des moyens militaires. Mais avant la venue de ces combattants la zone a été occupée par les différents Katiba d'Aqmi et de Ansar dine de Iyad Ag Ghali, un ex-rebelle des années 1990.

<sup>62</sup>[Pour plus de détails consulter ce lien <http://www.tamoudre.org/?p=7264>]

<sup>63</sup>Voir « Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest », *GRIP*, 2 avril 2012 : <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=1020>

### 2.5.6.1.2. ANSAR DINE

Cette faction, fondée en décembre 2011, est connue sous le nom d'Ansar Dine une abréviation de «*Jum'a Ansaral-din al salafiya*», qui veut dire «*le groupe des défenseurs salafistes de la religion*». Elle se réclame clairement du salafisme. Ansar Dine est dirigé politiquement, militairement et idéologiquement par un seul et même homme Iyad Ag Ghali<sup>6465</sup>. C'est en 1999-2000 qu'il a versé dans le salafisme, au contact de prédicateurs pakistanais installés à Kidal », explique l'historien Pierre Boilley, spécialiste du Sahara<sup>66</sup>. Il devient par la suite négociateur lors de libération d'otages détenus par AQMI, rôle grâce auquel il empoche de grosses commissions. Cette fonction lui donne surtout l'opportunité de créer des liens avec des personnalités du mouvement terroriste. En 2007, Iyad Ag Ghali est envoyé par le gouvernement malien en tant que conseiller consulaire à Djeddah en Arabie saoudite, d'où il sera expulsé en 2010 pour ses liens supposés avec Al-Qaïda<sup>67</sup>.

La revendication première d'Ansar Dine est l'instauration de la charia dans l'ensemble du Mali. A Kidal, ses éléments ont procédé à des jugements sommaires, à la flagellation de personnes soupçonnées d'adultère. Son combat ne concernant que le Mali, en ce sens il est un mouvement politico-religieux à portée nationale.

La première mention publique d'Ansar Dine remonte au 11 mars 2012, lorsque diverses sources évoquent sa présence aux côtés des rebelles touarègues.

Malgré leur commune appartenance à la communauté touarègue, et leur commune volonté de lutter contre les autorités maliennes, le MNLA et Ansar Dine ont dès le début affiché des objectifs différents. Leur front commun contre l'ennemi en l'occurrence le pouvoir central de Bamako ne change en rien dans leur objectif. Le MNLA s'est allié aux islamistes d'Ansar Dine pour lancer une offensive contre plusieurs camps de l'armée malienne dans le nord du pays en 2012.

### 2.5.6.2. Les agresseurs extérieurs : AQMI et MUJAO

#### 2.5.6.2.1. AQMI

Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) est issu du Groupe Islamique Armé (GIA) devenu Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en Algérie. Tout le monde se rappelle la confiscation de la victoire du FIS (Front islamique du salut) lors d'élections qui se sont déroulées il y a quelques années en Algérie. Si des élections largement remportées ne peuvent plus permettre la conquête du pouvoir, alors la seule alternative qui s'impose, c'est la lutte armée. Pour l'anéantir, le gouvernement algérien a mené une guerre sans merci contre les Islamistes du GSPC jusqu'à les mettre hors de ses frontières. Le GSPC qui aurait fusionné en septembre 2006 avec Al Qaïda prenant le nom d'Al-Qaïda in Islamic Maghreb (AQIM) a continué d'être actif au Sahel, franchissant les frontières difficiles à surveiller entre le Mali, la Mauritanie, le Niger, l'Algérie et le Tchad pour recruter des extrémistes aux fins d'entraînement et de lancement d'opérations dans le Trans-Sahara et peut-être à l'extérieur. Sa nouvelle alliance avec Al-Qaïda lui a peut-être donné accès à plus de ressources et à un entraînement accru.

<sup>64</sup><http://www.tamoudre.org/?p=7264>

<sup>66</sup>«Mali : Iyad ag Ghali, le rebelle touareg devenu djihadiste », *l'Express*, 12 avril 2012.

<sup>67</sup>« Coup d'état au Mali et montée de l'islamisme radical au Sahel », *Chaire Raoul-Dandurand*, 24 avril 2012.

Depuis l'anéantissement de cette rébellion armée, et le repli dans le Sahara malien des formations du GIA devenu GSPC puis AQMI, le Mali n'a rien engagé comme action de contrôle de ces terroristes repoussés par l'Algérie.

AQMI s'inscrit dans l'idéologie du salafisme djihadiste tel que prôné par Oussama Ben Laden lors de la création de la mouvance Al Qaïda en 1988. Son objectif principal demeure le combat contre les « ennemis de l'Islam » que sont, selon eux, les juifs, les apostats en l'occurrence les USA et les pays européens.

Dans une telle dynamique, en optant pour une globalisation du djihad, AQMI s'est octroyé un nouvel objectif: celui de participer à la renaissance, avec l'aide des autres branches d'Al Qaïda, du Califat<sup>68</sup> sur l'ensemble du monde musulman, avec la Charia comme règle juridique et modèle de société. C'est ainsi que la première mission d'AQMI a consisté à fédérer les différents groupes djihadistes du Maghreb et du Sahel. L'émir Abdelmalek Droukdel parvient à rallier les principaux groupes de la région tels que le Groupe islamique combattant marocain (GICM), le Groupe islamique combattants Libyen (GICL) et le Groupe islamique combattant Tunisien (GICT).

Contrairement au GSPC algérien, ces trois groupes n'ont pas été créés sur le territoire de leur État d'origine mais dans des camps islamistes au Pakistan. Leur création devait permettre une meilleure organisation dans l'accueil des islamistes maghrébins séduits par les camps d'Al Qaïda en Afghanistan et au Pakistan<sup>69</sup>. Pour prouver son allégeance à Oussama Ben Laden, les éléments AQMI renforcent leurs attaques en Algérie. Toutefois, les opérations de contre-terrorisme de l'armée algérienne contraignent les instances décisionnelles d'AQMI à transférer une partie de leurs effectifs dans le sud algérien et dans le Sahel. Ils sont dorénavant affectés auprès de deux lieutenants de l'émir Droukdel: Abdelhamid Abou Zeid et Mokhtar Belmokhtar. Ils sont les chefs militaires d'AQMI dans la région sahélo-saharienne. Ces derniers sont présents dans cette région depuis la fin des années 1990 et ont construit un réseau les rendant indispensables au bon fonctionnement d'AQMI. Ils sont les maîtres d'œuvre de la plupart des opérations de l'organisation dans le Sahel tandis que leur chef Abdelmalek Droukdel coordonne les opérations dans le nord de l'Algérie.

### Principales activités criminelles d'AQMI

*Rackets et enlèvements* : les modes d'action de ces groupes narco-terroristes ont changé progressivement en fonction du temps et de l'espace. Ainsi, du temps du GSPC, les principales sources de financement des terroristes algériens étaient le racket, les attaques à main armée, les faux barrages<sup>70</sup> et les vols de véhicules. Les enlèvements étaient également utilisés mais n'ont concerné que des Occidentaux qu'à de très rares occasions<sup>71</sup>. Progressivement, les terroristes vont très vite se rendre compte du potentiel économique de l'enlèvement de citoyens des pays développés. La rançon de cinq millions d'euros versée par l'Allemagne pour la libération des otages enlevés en 2003 par le GSPC a fini par convaincre les islamistes armés de la nécessité d'y recourir plus souvent. L'enlèvement est dorénavant

<sup>68</sup>Un califat peut être défini comme un territoire sur lequel un calife (successeur du Prophète Mohammed) exerce un pouvoir régi par l'Islam.

<sup>69</sup>Pour plus de détails sur cette question voir Filiu J.-P., « Al-Qaïda au sud de la Méditerranée », *Institut européen de la Méditerranée*, janvier 2008, p. 13-14.

<sup>70</sup>La pratique du « faux barrage » a été très largement utilisée par les terroristes algériens des GIA et puis du GSPC dans les années 1990. Des terroristes habillés en policiers ou militaires bloquent une route faisant croire à un simple contrôle avant de racketter les passagers et de voler les véhicules. Dans certains cas, certains passagers ont été assassinés et des femmes enlevées.

<sup>71</sup>Quelques enlèvements marquants : Enlèvement des moines français de Tibhirine en 1996, enlèvement de 32 touristes occidentaux dans le désert algérien par le GSPC en 2003.

l'activité la plus lucrative d'AQMI. Cependant, l'intensification des opérations de l'armée algérienne a contraint AQMI à étendre ses opérations d'enlèvement au Mali, à la Mauritanie et au Niger. Dans ce contexte, la Katiba de l'émir Abou Zeid est la plus active dans ce domaine. Elle est notamment à l'origine de l'enlèvement du Canadien Robert Fowler, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour le Niger et son collègue Louis Guay en décembre 2008<sup>72</sup>. Elle s'est également distinguée en assassinant le touriste britannique Edwin Dyer en 2009. Une fois enlevés, les otages sont généralement transférés vers le Nord du Mali, une zone sous contrôle des terroristes.

Il est important de noter qu'AQMI ne fait pas de distinction entre les personnes qu'elle enlève, seule leur valeur marchande prévaut. Outre les touristes, l'organisation terroriste a également enlevé cinq humanitaires depuis 2009. Quatre d'entre eux (trois Espagnols et un Français) ont recouvré la liberté après soit la libération de terroristes emprisonnés soit le versement d'une rançon<sup>73</sup>. En clair, le *business* des otages, alimenté par les rançons payées par les Occidentaux, est en effet très florissant au sud du Sahara, sans qu'il soit politiquement ou islamiquement orienté.

*Le trafic de stupéfiants* : le trafic de stupéfiants est la deuxième source d'apports financiers pour AQMI. Selon le rapport 2010 de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 21 tonnes de cocaïne auraient transité par l'Afrique de l'Ouest, notamment par la Mauritanie et le Mali, à destination de l'Europe en 2009<sup>74</sup>. Des membres maliens d'Al Qaïda arrêtés au Ghana dans une opération de lutte anti-drogue ont révélé aux policiers qu'AQMI offrait aux narcotrafiquants sud-américains une protection dans le transfert de la drogue moyennant une compensation financière de 4 200 dollars le kilo<sup>75</sup>.

D'autres sources font dire qu'AQMI tire également un avantage financier de l'héroïne en provenance des côtes d'Afrique de l'Est, comme le précisait l'ancien directeur exécutif de l'ONUDC Antonio Maria Costa au journal français l'Express: « *Nous avons acquis des preuves que deux flux de drogues illicites l'héroïne dans l'est de l'Afrique et la cocaïne dans l'Ouest se rejoignent désormais au Sahara en empruntant de nouveaux itinéraires à travers le Tchad, le Niger et le Mali. Ce trafic n'enrichit pas que le crime organisé* »<sup>76</sup>.

La contrebande de cigarettes demeure également l'une des activités les plus lucratives d'AQMI. AQMI n'est pas actif dans la production de la marchandise mais simplement dans la protection de son acheminement vers le Maghreb et l'Europe. Toutefois contrairement aux trafics des drogues dures, la cigarette fait moins débat dans les rangs des dirigeants d'AQMI. La contrebande de cigarettes via l'Afrique de l'Ouest génère environ 300 millions de dollars annuellement<sup>77</sup>.

À l'instar des grandes organisations criminelles, AQMI aurait décidé de diversifier un peu plus ses activités en exploitant la filière de l'immigration illégale. Cette décision doit

<sup>72</sup>«Al Qaïda au Maghreb revendique six enlèvements au Niger», *L'Express*, 19 février 2009,

[http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/al-Qaïda-au-maghreb-revendique-six-enlèvements-d-occidentaux-au-niger\\_742155.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/al-Qaïda-au-maghreb-revendique-six-enlèvements-d-occidentaux-au-niger_742155.html)

<sup>73</sup>Le gouvernement espagnol aurait versé 8 millions d'euros pour la libération de ses trois concitoyens

<sup>74</sup>Studer E, « Guéant: AQMI liée au trafic de drogue ? », *leblogfinance.com*, 10 mai 2011, <http://www.leblogfinance.com/2011/05/gueant-aqmi-liee-au-traffic-de-drogue.html>

<sup>75</sup>Baldauf S, « Air Al Qaïda: Are Latin America's drug cartels giving Al Qaïda a lift ? », *The Christian Science Monitor*, 15 janvier 2010, <http://www.csmonitor.com/World/2010/0115/Air-Al-Qaïda-Are-Latin-America-s-drug-cartels-giving-Al-Qaïda-a-lift>

<sup>76</sup>Holzbauer Ch. «Le trafic de cocaïne finance le terrorisme», *L'express.fr*, 4 mars 2010, [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/amerique/le-traffic-de-cocaine-finance-le-terrorisme\\_852978.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/amerique/le-traffic-de-cocaine-finance-le-terrorisme_852978.html)

<sup>77</sup>Informations recueillies sur le site de l'OTAN dans la rubrique « Afrique de l'Ouest : plaque tournante des trafics? », [http://www.nato.int/docu/review/2009/Organized\\_Crime/Transnational\\_Trafficking\\_West\\_Africa/FR/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2009/Organized_Crime/Transnational_Trafficking_West_Africa/FR/index.htm)

permettre de combler les pertes financières dues à l'intensification des opérations antidrogues menées par les autorités africaines avec l'aide notamment des États-Unis. De plus, le savoir-faire d'AQMI en ce qui concerne la fabrication de faux-papiers d'identité et le passage clandestin des frontières lui permet d'entrevoir, il est vrai, un mode de financement moins lucratif que la drogue mais certainement moins dangereux pour l'organisation<sup>78</sup>.

Chassé de l'Algérie, AQMI a pris pied (et femmes) dans le nord du Mali depuis dix ans. Enrichie par les rançons des otages et les trafics de drogue, AQMI est devenue un employeur, y compris auprès d'une partie des maliens du nord, trafiquants historiques dans ce désert qu'ils connaissent mieux que personne. S'y est lié progressivement un réseau d'intérêts criminels dans lequel se croisent et s'entremêlent toutes les communautés du Nord : Peuls, Touareg, Songhaï, Maures, Malinké, Dogon.

Dans sa parution du 27 mars 2012, le journal *Inter de Bamako* indiquait que les éléments d'AQMI ont transformé le Nord du Mali en un espace par excellence de trafics de drogue, d'armes et de prise d'otages des Occidentaux. Leurs activités ont engendré une « véritable économie de l'insécurité »<sup>79</sup>. Au niveau local, la jouissance par des acteurs locaux de la route du trafic de la drogue dans la région n'est ni récente, ni l'apanage des seuls djihadistes. Cette thèse a été confirmée par l'affaire dite « Air Cocaïne ».

Le réseau est infiltré par des généraux de l'armée malienne, hommes politiques, élus locaux, tous trempés dans le pernicieux réseau de trafic de la drogue [Journal la dépêche du 29 novembre 2012]. Cette thèse fut confirmée par un rapport ultra confidentiel des services secrets américains qui révélait, il y a peu, que neuf généraux maliens étaient impliqués dans le trafic de cocaïne au Sahara<sup>80</sup>.

#### 2.5.6.2.2. MUJAO

Quant au MUJAO (Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest), il est connu depuis fin octobre 2011 pour l'enlèvement de trois européens. Ce mouvement serait une dissidence d'AQMI, tout en lui restant fidèle en termes d'idéologie. Le MUJAO, né d'une scission avec AQMI en 2011, a été sous-estimé dès le départ. Considérés à l'origine comme de simples narcotrafiquants, ses membres se sont avérés comme un ennemi coriace, particulièrement bien implantés dans la région de Gao. Ce mouvement est composé de Mauritanien, de Maliens, de Tchadiens et de Nigériens, tous engagés pour tenter d'intégrer les jeunes Africains de l'Ouest dans le jihad.

Comme AQMI, pour le MUJAO, il n'est pas question de revendiquer une quelconque nouvelle forme de pouvoir ou d'État, seule compte l'application de la charia dans la région<sup>81</sup>.

#### 2.5.6.3. L'installation des groupes djihadistes

C'est au début des années 1990 qu'AQMI a entamé une subreptice et pernicieuse pénétration au Mali sous le couvert de divers trafics de cigarettes et véhicules d'occasion (Mokhtar

<sup>78</sup>Zunfrey M., « AQMI aurait organisé des filières d'immigration clandestine pour se financer », *Sahel Intelligence*, 4 août 2010, <http://sahel-intelligence.com/immigration/129>

<sup>79</sup>Voir Cédric JOURDE, « Décoder les multiples strates de l'insécurité au Sahel: le cas mauritanien », *Bulletin de la sécurité Africaine*, n°15, septembre 2011, p.2, en ligne : <<http://fr.africacenter.org/2011/09/sifting-through-the-layers-of-insecurity-in-the-sahel-the-case-of-mauritania>> (consulté le 26 décembre 2013)

<sup>80</sup>A NIAGALY cité par le journal la *dépêche* du 29 novembre 2012.

<sup>81</sup>«Sahel : MUJAO à la conquête des. « jeunes de l'Afrique noire » », *Alakbar*, 29 avril 2012.

Belmoktar était connu sous le nom de « MisterMarlboro ». Quelques leaders ont noué des liens matrimoniaux au sein des communautés touaregs et arabes les plus influentes dans le Nord du Mali et du Niger. Petit à petit, l'organisation terroriste s'est implantée en mettant un accent particulier sur le social dans un bassin de pauvreté et de misère. Son implantation est devenue si forte qu'il lui est venue l'idée d'étendre ses avantages en ralliant à sa cause un des leaders de la rébellion touareg des années 1990, Iyad Ag Ghali, issu d'une prestigieuse tribu tamasheq formé dans la légion verte de Mouammar Kadhafi.

Dans un premier temps, la présence des islamistes d'AQMI était perçue par certaines populations locales comme bénéfique car ils stimulaient l'économie en achetant les produits locaux au prix fort et en distribuant des médicaments<sup>82</sup>. Ensuite, les éléments d'AQMI ont opté pour les œuvres de bienfaisance et caritatives et c'est ce qui a davantage occasionné leur installation progressive dans le sahel. De par sa composition, on peut noter qu'AQMI n'a pas d'ancrage sociologique dans le Sahel, mais s'implante grâce à son alliance avec des forces locales, en général salafistes, mais aussi avec des éléments délinquants.

Si ces œuvres de bienfaisance sont notoires, elles ont été rendues possibles par le régime Amadou Toumani Touré qui a cautionné l'installation des trafiquants de tout genre [Voir l'Indépendant du 18 avril 2013]. Il est établi que les éléments d'AQMI se sont fixés dans le massif des Ifoghas en 2006 où ils ont érigé leur sanctuaire. Cette présence était un secret de polichinelle au Mali et même au-delà, au point que le Mali subissait des critiques des voisins pour sa passivité et sa complaisance envers AQMI. Pire, le Mali était régulièrement sollicité pour négocier la libération des otages retenus par AQMI. Ces négociations étaient menées au plus haut sommet de l'Etat et les plus hautes autorités de l'époque s'en glorifiaient sous le feu des caméras<sup>83</sup>.

Ainsi donc, les éléments d'AQMI écumaient tout le Nord du Mali sans rencontrer le moindre souci, comme s'il existait un « gentleman agreement » entre djihadistes et gouvernement malien.

Comme AQMI, la force du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) est parvenue à combiner les effets de l'idéologie et du narcotrafic pour recruter et endoctriner des jeunes, principalement dans la région de Gao. Son recrutement, essentiellement mauritanien et malien, lui assure un très bon enracinement local au Sahel. Grâce à un système de recrutement temporaire particulièrement lucratif pour les familles, le MUJAO a vu ses rangs gonflés à Gao.

Maïga (2011) considère que l'installation des groupes islamistes s'est effectuée selon deux dynamiques. Il s'agit d'abord d'une dynamique interne due à l'absence de contrôle résultant du Pacte National. Le Pacte National par l'allègement du dispositif militaire a ouvert la voie à la circulation des armes, des personnes et au trafic de tout genre. La présence des prédicateurs afghans et pakistanais affiliés à la Dawa sont dès lors actifs sur l'axe Kidal Nigéria avec des influences sur les populations de Kidal, Gao et Tombouctou.

La dynamique externe est issue de la victoire confisquée du Front Islamique pour le Salut (FIS). Les luttes intestines qui en ont découlé ont conduit au repli des combattants de ce parti islamiste dans les pays frontaliers : le Niger, la Mauritanie, le Mali. Mais ce groupe connu

---

<sup>82</sup>Roley S, « L'entreprise Aqmi », Slate, 9 décembre 2010, <http://www.slate.fr/story/31331/aqmi-entreprise>

<sup>83</sup>Cf. à la libération de Pierre Camete qui a été largement médiatisée

des mutations politiques et stratégiques importantes. A la suite des recompositions internes et des mouvements de force internationaux, le FIS se transforme en Groupe Islamique Armé (GIA), puis en Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en 1998 qui à son tour fait allégeance à Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) en 2007. La pauvreté des populations, le chômage des jeunes ont été des facteurs de recrutement dans ce mouvement intégriste ainsi que dans d'autres mouvements similaires qui s'installeront après (Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), l'ANSAR DINE et le groupe Boco-Haram).

Maïga (2011) résume l'installation des groupes armés et djihadistes à travers ces propos : « L'absence de l'État dans cette zone, la pauvreté généralisée et endémique, les conditions de survie particulièrement difficiles, le manque d'encadrement des populations ont contribué à accroître leur vulnérabilité vis-à-vis des recruteurs de plus en plus fanatisés de ces groupes armés. La jeunesse dépourvue d'emplois et en quête de moyens de subsistance immédiats, devient la cible idéale de ces recruteurs massifs » (2011: 10).

Pour Bigot (2012), l'installation des groupes islamistes a été négligée. Personne ne croyait à une chance pour ces groupes de s'implanter dans cette zone. Mais en réalité l'islam est apparu comme une alternative des populations désemparées qu'on croyait être en démocratie. Le recours à la religion comme solution aux problèmes est devenu une stratégie d'approche des populations. Ainsi au Mali, on a finalement eu à faire à des populations qui s'éloignent d'un modèle « Démocratique ».

Les marqueurs visibles du recours à la religion sont : la multiplication des mosquées, le financement des pays du Golf, la manifestation du Haut Conseil Islamique contre le code de la famille qui mobilise 50000 personnes. Aucun parti politique du Mali ne peut faire une telle mobilisation.

Le 17 janvier 2012, des combattants du MNLA attaquent les troupes de l'armée malienne à Ménaka. Le 18 janvier, ils attaquent les camps militaires situés à Aguel'hoc et Tessalit. Dans la nuit du 19 au 20 janvier 2012, l'armée malienne reprend le contrôle des trois villes attaquées par le MNLA. Le 24 janvier, les combats reprennent avec les attaques par le MNLA, soutenu par le groupe salafiste Ansar Dine d'Iyad Ag Ghali, de plusieurs villes du nord-est du Mali: Aguel'hoc, Andéramboukane et Léré. Les rebelles reprennent la ville d'Aguel'hoc. Pour la première fois, des membres d'Aqmi et des rebelles du MNLA ont attaqué conjointement [voir le Zénith Balé du 21 janvier 2013]. Les différentes fractions touarègues réunies n'ont pu vaincre l'armée malienne qu'avec l'appui des djihadistes d'Aqmi et du Mujao. De ce point de vue, on peut raisonnablement admettre que le fait de laisser Aqmi s'implanter au Mali constitue l'élément majeur ayant facilité l'occupation du Nord et la désintégration de l'armée malienne.

## 2.6. La gouvernance et la crise multidimensionnelle

### 2.6.1. Le rôle moteur de la gouvernance dans la détermination de notre devenir.

L'analyse structurelle du système Mali menée lors de la réalisation de l'étude nationale prospective Mali 2025 a mis en lumière le rôle moteur et structurant de la gouvernance pour le Mali.

#### **Encadré n° 3 : l'analyse structurelle**

*Outil de structuration des idées, l'analyse structurelle permet d'étudier un système à l'aide d'un tableau à double entrée appelé matrice d'analyse structurelle dans laquelle on met en relation les différentes variables.*

*Elle permet :*

- d'identifier les facteurs et variables caractérisant le système et son environnement,*
- d'acquérir une intelligence du système global et de la problématique,*
- enfin d'identifier les facteurs déterminants de son évolution.*

En effet, ce sont essentiellement les variables de gouvernance qui sont apparues comme les plus influentes notamment : le rôle de l'Etat, la modernisation de l'administration, la capacité de gestion de l'économie, la décentralisation territoriale, le rôle des Institutions de Bretton Woods, la corruption, la mondialisation. Ces variables sont accompagnées par la qualité du système éducatif.

L'importance du rôle de l'Etat montre la nécessité d'actions de « mieux Etat » exprimées par l'exigence de modernisation de l'administration et de renforcement de capacités de gestion de l'économie

Les variables : rôle des Institutions de Bretton Woods, Mondialisation et les variables corruption et qualité du système éducatif mettent en évidence la trop grande influence des déterminants extérieurs qui exigent pour être maîtrisés, l'amélioration de la qualité du système éducatif et la lutte contre la corruption.

La variable décentralisation territoriale occupe une position très influente qui en fait un défi majeur. Elle apparaît comme le levier institutionnel fondamental, propre à favoriser l'activité économique et à engendrer le progrès social. Dans cette optique, il convient donc de renforcer les efforts importants déjà entrepris dans ce domaine.

Elle a également fait apparaître que les variables les plus dépendantes ou variables résultats relèvent essentiellement du secteur économique et du secteur social. En effet, les variables les plus dépendantes sont : la croissance économique, l'image extérieure du Mali, la balance des paiements, l'état de santé et la nutrition, la production agricole, l'emploi, le chômage, la production et la distribution d'énergie, l'endettement, la sécurité alimentaire, la dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

En d'autres termes, toute action sur le secteur économique et le secteur social, nécessite de nombreuses conditions relevant des aspects de gouvernance. C'est notamment le cas de la plupart des politiques sectorielles et socio-économiques.

## 2.6.2. Le rôle de la gouvernance dans l'avènement de la crise

L'analyse des systèmes de gouvernance politique, socio-économique et sécuritaire ci-dessus a montré elle aussi le fort impact de la gouvernance, particulièrement son rôle dans l'avènement de la crise et dans la formation de la capacité de résilience des différents acteurs aux effets de la crise.

Dans le domaine politique, le fonctionnement des institutions s'est transformé en dérive « présidentialiste » qui a altéré les jeux d'équilibre et de contre-pouvoirs. Cette évolution des institutions a été aggravée par la suspicion qui a plané sur les processus électoraux.

Malgré les discours officiels et la création de nombreux organes de contrôle, la lutte contre la corruption n'a pas enregistré de résultats probants et le phénomène s'est au contraire amplifié du fait principalement de l'impunité. Cet état de fait constitue un élément majeur qui a favorisé la crise multisectorielle que le pays a connue.

La décentralisation en tant que réforme administrative majeure du Mali, a été choisie comme réponse aux revendications des mouvements du nord réclamant l'indépendance ou une large autonomie de leur région. Elle aurait dû permettre l'émergence d'une gouvernance locale favorisant l'implication des citoyens dans la conduite des actions de développement. Malgré les nombreuses avancées enregistrées sur le plan institutionnel, la décentralisation reste confrontée à des difficultés entravant la participation des citoyens et la transparence dans la gestion des affaires locales.

En matière de gestion du développement, l'opérationnalisation de l'ENP Mali 2025 s'est plus traduite par des effets d'annonce dans les documents de politique que de mise en œuvre effective.

En effet, la vision de l'ENP Mali 2025 est évoquée dans tous les documents de politique généralement en ces termes : « les objectifs sont cohérents avec la vision Mali 2025 ». Cependant, à mi-chemin du terme de l'ENP, l'évolution du Mali est beaucoup plus proche du scénario catastrophe. Un scénario étant la description d'une situation future et de l'enchaînement des événements qui ont conduit de la situation présente à cette situation future, ce qui arrive n'est que la conséquence des décisions prises, des actions menées et des comportements adoptés par les différents acteurs de la gestion du pays et de ce fait aurait pu être évité. On peut donc logiquement poser la question « Comment cela a-t-il pu arriver ? ». Les raisons principales de cette situation portent sur (i) la faiblesse du leadership se traduisant par un déficit d'appropriation et surtout de portage politique de la vision ; (ii) la faiblesse des capacités de planification stratégique; (iii) le manque d'organisation de la veille prospective qui aurait permis de surveiller l'avènement des scénarios.

Concernant les politiques de lutte contre la pauvreté, le diagnostic de la situation socio-économique révèle un état préoccupant du développement humain dans les régions Nord-Mali. L'analyse de l'incidence de la pauvreté des conditions de vie fait ressortir ce qui suit :

- en 2001, pour les régions du Nord, cette incidence était de 68,5% contre 55,9% pour l'ensemble du Mali ;
- en 2006, elle se situait à 56,3% pour le Nord contre 50,7% pour l'ensemble du Mali.

Ces écarts de situation en matière de pauvreté sont généralement expliqués en termes de traitement inégalitaire entre les régions Nord et Sud du Mali en matière d'affectation de ressources et d'actions de développement. C'est là un des arguments des différentes rébellions.

En matière de sécurité, le fait que le Mali, jusqu'à présent ne dispose pas d'une politique nationale de défense et de sécurité depuis l'indépendance paraît très surprenant au regard de l'environnement d'insécurité généralisée dans lequel vit tous les pays. La question que l'on est en droit de se poser est : comment une telle chose peut se faire dans un pays qui connaît régulièrement des troubles plus ou moins violents ? L'insécurité au Mali était constituée d'un ensemble de facteurs à risque que seule une gouvernance sécuritaire appropriée permettait de gérer de manière rationnelle.

Le premier facteur à risque est d'ordre de politique extérieure, à travers les relations de bon voisinage. Sans être exécrables, les rapports du Mali avec certains de ses voisins, en l'occurrence, la Mauritanie et l'Algérie, étaient loin d'être au beau fixe. Ces deux pays pour plusieurs raisons avaient développé une fronde contre le Mali. Le simple fait que ces pays soient des bases arrière des rebelles maliens en est la moindre preuve irréfutable. La deuxième composante de ce voisinage hostile est la présence aux frontières du Mali des rescapés de la répression que livre l'Algérie aux militants armés du FIS. Les mutations successives du FIS, ses recompositions et affiliations à Al Qaïda et ses orientations criminelles étaient devenues une menace de plus en plus pesante au fil des années.

A l'intérieur, les conflits internes (inter et intra communautaire, intra religieux), constituaient des fêlures fragilisant chaque camp et hypothéquant les possibilités de formation d'un front uni face aux menaces extérieures. Ces conflits internes ont été diversement exploités par les différents acteurs de la rébellion.

En ce qui concerne la gestion des rébellions enregistrées depuis 1990, elle a été exécrable à plusieurs points de vue. La désagrégation des dispositifs sécuritaires et de défense du Mali dans sa partie Nord dénudait le pays, le rendait vulnérable, sans défense et à la merci de toute velléité d'agression.

La formation du MNLA, un mouvement revendiquant l'indépendance, l'incorporation dans les rangs de l'armée des anciens rebelles déserteurs, l'intégration des migrants touareg de retour de Libye, constituaient un danger important à l'intérieur des frontières. Leur volonté d'agression s'affichait de plus en plus au fil des jours. Leur forte présence a été signalée à plusieurs reprises aux autorités maliennes à tous les niveaux. Celles-ci ont fait preuve d'un autisme déroutant. Devant cette passivité de l'Etat malien, le MNLA intensifiait ses agressions dès le moins de janvier 2012.

L'implication d'Ansar Dine, qui a facilité l'intrusion d'AQMI (déjà présent) et du MUJAO (venu en renfort, a complexifié l'agression et l'a rendue incontrôlable.

La gouvernance sécuritaire était caractérisée par, l'absence d'une loi d'orientation militaire et la faiblesse du dispositif sécuritaire. A cette défaillance sont venues s'ajouter la fronde des voisins, la constitution et l'accumulation des menaces et de l'insécurité, la négligence ou plutôt l'insouciance et même la complicité du point de vue de certains maliens. Telle est la réalité, parmi d'autres, qui ont favorisé l'avènement de crise 2012 que le Mali a vécu et vit encore.

### 2.6.3. De la nécessité d'un suivi-évaluation régulier de la gouvernance

Le suivi-évaluation régulier de la gouvernance mérite donc de devenir une activité prioritaire dans le système de gestion du développement du Mali.

#### **Un système de suivi-évaluation de la gouvernance : le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs**

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) est un outil conçu par les africains pour évaluer nos systèmes de gouvernance, en identifier les faiblesses et les atouts, déterminer et mettre en œuvre collectivement les actions correctives pertinentes.

Le Mali a réalisé les deux premières étapes du processus MAEP que sont la phase d'autoévaluation et la phase d'évaluation externe. Il a été évalué le 30 juin 2009 par le 11<sup>ème</sup> Forum des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenu à Syrte (Libye)

Le Rapport National d'Autoévaluation et celui de l'évaluation par les Pairs africains réalisés par le processus ont permis l'expression ouverte et transparente des maliens sur les questions de gouvernance du pays au cours d'un exercice de 18 mois conduit par une Commission Nationale de Gouvernance composée de 105 membres, inclusive de toutes les parties prenantes.

Ces rapports ont souligné les défis de gouvernance rencontrés comme la situation au nord, la problématique de l'Etat de droit, dont certains ont finalement hypothéqué la démocratie malienne.

Pour la phase de mise en œuvre de son Plan d'Action National, le Gouvernement a créé par Décret N° 384 /P-RM du 22 juin 2011, la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP pour le Suivi et l'Evaluation du Plan d'Action National (CNG - MAEP / SEPAN) qui a une mission de veille du respect des engagements pris, de promotion du MAEP et de conseil au gouvernement par l'identification des blocages et réponses à y apporter.

Cette phase cruciale du processus exige du pays de soumettre des rapports semestriels et annuels sur la mise en œuvre de son Plan d'Action National (PAN) élaboré sur la base des recommandations faites au cours de l'évaluation. Pour cela, tous les principaux acteurs doivent participer régulièrement à faire le point des progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan d'Action National.

Cette revue régulière vise à atteindre les objectifs suivants:

- s'assurer que le pays tient compte des priorités nationales convenues par les parties prenantes durant le processus d'évaluation et respecte les engagements pris visant à prendre des mesures pour combler les lacunes identifiées dans l'évaluation ;
- suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre du PAN ;
- identifier les lacunes et les ressources (humaines, techniques et financières) nécessaires à l'exécution des actions et à la concrétisation des initiatives ;
- échanger les pratiques exemplaires entre les acteurs nationaux et avec d'autres pays qui prennent des initiatives similaires ;

- assurer l'intégrité de la phase de mise en œuvre, à savoir la garantie qu'elle est libre de toute forme de manipulation ;
- fournir des informations concrètes pour l'évaluation des activités à l'échelon national, notamment des analyses périodiques pour savoir dans quelle mesure les résultats attendus ont effectivement été atteints ou sont en cours de réalisation, et
- guider le processus de prise de décisions en fondant la priorisation des activités à mener.

Le processus MAEP est une source de défis et d'opportunités pour le gouvernement, les populations et les partenaires techniques et financiers.

Pour le gouvernement, c'est le défi de reconnaissance et d'appropriation des échecs, d'acceptation de la critique légitime des citoyens, du dialogue pour aller vers le chemin de la résolution participative et ouverte des problèmes.

L'opportunité pour lui est de rétablir la confiance pour aller ensemble dans la même dynamique pour bâtir la paix, la sécurité, la stabilité en vue d'un développement durable.

Pour les parties prenantes, le processus reste un mécanisme novateur unique en son genre. Il leur offre l'opportunité de s'impliquer dans le renforcement des institutions et des processus de démocratisation grâce à une meilleure compréhension de la démocratie et de la bonne gouvernance ainsi que de leur pratique.

Pour les partenaires techniques et financiers il est un instrument pour construire de nouveaux partenariats indispensables à la création et au soutien d'un environnement de stabilité propice à la promotion du développement. Il est aussi le cadre dans lequel le partage d'expériences et pratiques exemplaires en matière de développement peut être le plus optimal.

**Il convient de (i) mieux internaliser le processus du MAEP pour en faire un système endogène de suivi-évaluation participatif de la gouvernance et (ii) présenter chaque année le rapport de suivi de la gouvernance au même titre et au même niveau que les rapports du Vérificateur général et du Médiateur de la République.**

## TROISIEME PARTIE :LA RESILIENCE

La résilience étant la capacité de réagir positivement après un traumatisme, il importe aussi de savoir en quoi a consisté ce dernier. Pour renseigner, documenter la résilience, nous avons analysé la manière dont chaque acteur a vécu ou vit encore la crise (un état des lieux de ces conditions d'existence). Il sera question de :

- la manière dont il a été affecté, en termes de pertes et de dommages, y compris les conditions d'existence ;
- la résistance qu'il a déployée;
- la manière dont il a rebondi, sur quoi il s'est appuyé et qu'est-ce qui a constitué ses ressorts.

Les investigations ont porté, prioritairement, sur :

- le traumatisme (causes, manifestations) ;
- la résistance (les stratégies mises en œuvre pour contourner ou échapper au nouveau mode de vie imposé par les nouveaux maîtres des lieux);
- le rebondissement (réorganisation, la remise en fonctionnement).

Par ailleurs le traumatisme a affecté plusieurs domaines socioéconomiques et politiques des individus et des communautés. La résilience a été analysée à partir de chaque domaine affecté du point de vue ;

- de ce qui a été perdu ou endommagé (faire sommairement un point) ;
- des résistances à travers ce qui a été sauvé ou préservé ou adapté (une revue à la baisse des demandes et attentes) ;
- des rebondissements en termes de reprise d'un rythme de vie normal. Il s'agit d'analyser ce qui a été récupéré, reconstruit, remis en état de fonctionnement, cela peut renvoyer, implicitement, aux questions d'empowerment.

La résilience étant révélateur potentiel (Djament-Tran& al, 2012), la résistance et le rebondissement renvoient aux ressources mobilisées et les potentialités réelles. Autrement dit, la résilience étant la capacité à faire face à une menace, s'appuie, se construit avec ou à partir de ressources ou capitaux (matériels ou immatériels) mobilisables par un individu, une famille ou une communauté. La résilience renvoie alors à la possibilité d'accéder aux capitaux. Certains individus ont la capacité de résister, de s'adapter de rebondir en présence de perturbations, d'autres ne peuvent le faire qu'à la condition d'une accalmie. Pour ces derniers, une des stratégies est de sortir du champ des turbulences en se déplaçant. Pour les uns et pour les autres c'est une question d'opportunité et de contraintes. Quelles sont les opportunités ou ressources que chacun peut mobiliser ? Des ressources individuelles, familiales ont été les premières à être mobilisées.

Nous avons donc rendu compte de la résilience en termes de **capacité** non seulement à **résister**, mais aussi à **rebondir**. Il va s'agir pour nous d'analyser **les ressources** dont disposent les différents **acteurs**, les stratégies (organisation) mises œuvre pour les mobiliser. Ce faisant, nous cherchons à rendre compte du processus de construction (de révélation) de la résilience.

Les différents acteurs ne disposant pas des mêmes ressources, une identification précise des **différents acteurs** est indispensable ainsi que le potentiel en capitaux (ressources) dont chaque catégorie dispose.

Nos questionnements porteront aussi, entre autres, sur :

- la compréhension que les différents acteurs ont de la crise ;
- la manière dont une ressource déterminée a été mobilisée par quels acteurs, à quelles fins et quelles en sont la portée et les limites.

### 3.1. PERCEPTION DE LA CRISE ET CONDITIONS DE VIE DES VICTIMES

Pour de nombreux interlocuteurs interrogés sur le sujet, une agression du Mali, à partir de sa partie Nord, était prévisible lorsqu'on analyse, à postériori, certains facteurs qui sont de l'ordre entre autres, d'une insécurité visible grandissante, de la gestion des rebellions antérieures, d'une gouvernance sociopolitique et sécuritaire défailante.

#### 3.1.1. La perception de la crise

##### 3.1.1.1. Une insécurité grandissante

Le banditisme résiduel est bien connu comme une réalité permanente au septentrion malien. Les braquages étaient fréquents et un élu régional a été braqué et son véhicule enlevé de force. « *L'insécurité était là, tout le monde le savait. On voyait des commerçants vider leurs boutiques pour aller les planquer* » (Chef de service Tombouctou). Par ailleurs, le retour des migrants de Libye n'a pas manqué de susciter des interrogations et surtout des velléités de reprise des armes « *ce sont les migrants libyens de retour qui leur ont donné du renfort.* » (Un chef de famille d'Accueil de Sévaré).

Au-delà des interrogations le retour de ces migrants a soulevé d'importantes craintes. Les propos, ci-dessous rapportés, illustrent à souhait, les craintes exprimées par de nombreux acteurs sociopolitiques rencontrés, auprès des autorités régionales et même au plus haut sommet de l'Etat qui sont toutes, sans exception, restées sourdes à leurs alertes.

« *Des échos nous sont parvenus sur la présence de centaines de véhicules à Kidal. C'était environ quatre mois avant l'occupation et des gens sont partis les rencontrer afin de rendre compte au Gouverneur et envoyer un message au Président de la République. Entre temps, des réunions de concertation ont été organisées avec les communautés et nous avons observé qu'il n'y avait plus de touareg, ceci nous a paru bizarre. Quelques jours avant l'attaque, on a été voir le Gouverneur pour l'informer de la présence d'une colonne de près de 40 véhicules lourdement armés à 35 km de Gao. Il nous a répondu qu'il va gérer cette situation avec les militaires. Depuis ce moment, les gens ont commencé à quitter la ville y compris le Gouverneur sans nous en informer.* » (Conseil Régional Gao).

La présence de groupuscules armés aux abords immédiats des grandes villes n'était plus un secret. Les groupes de veille de certaines Organisations de la Société Civile avaient informé, avec insistance et preuves à l'appui, toutes les autorités sur ces présences indésirables. A Tombouctou la quasi-totalité des interlocuteurs ont évoqué la présence de groupes armés à 30 ou 40 km de la ville. Les autorités administratives en ont été informées et pourtant, elles n'ont pris aucune disposition particulière, pire le Gouverneur aussi s'en est allé, en catimini, avec son cabinet, sans informer ses administrés. Un chef d'un service technique dira : « *quand j'ai téléphoné à un collègue qui m'a informé que le Gouverneur et son cabinet étaient déjà à Sévaré, j'ai décidé de ne pas passer la nuit à Tombouctou* ».

Les personnes rencontrées ont ce fort sentiment d'avoir été abandonnées par les autorités maliennes. Elles n'avaient jamais cru que Gao et Tombouctou pouvaient tomber aussi facilement. Elles disent presque toutes que c'est parce que « *il n'y a pas eu de combat dans les villes. Les forces de sécurité et de défenses sont parties et les occupants sont entrés sans rencontrer une résistance.* » (A.T)

### 3.1.1.2. Une mauvaise gestion des crises antérieures

La résurgence des rebellions et la persistance de la crise sécuritaire sont imputées à l'Etat par le fait d'une gestion inefficace et « *qu'il n'a pas su gérer la situation à temps et avec des moyens efficaces* » et d'un manque de politique d'anticipation : « *l'Etat n'a pas anticipé, en prenant des dispositions appropriées. Chaque crise est la résultante des précédentes qui ont été très mal gérées* » (Chef d'une Famille d'Accueil Bamako).

Une légèreté ahurissante des plus hautes autorités transparait à travers la signature des différents accords dont les travers de l'application se sont révélés tragiques sous un double angle : « *l'abandon d'une partie du pays : le pacte signé a démilitarisé le Nord ce qui impliquait un abandon de fait du territoire ; la vulgarisation de secrets par l'intégration de certaines personnes dans l'armée et leur nomination à des responsabilités importantes. Ainsi, l'Etat dévoilait ses secrets militaires.* » (HCI Gao). Des organisations faitières de la société civile comme le forum de la société civile, le conseil national de la société civile ont dénoncé en son temps ces accords qui fragilisaient le pays dans son intégrité territoriale. Quoi qu'il en soit, certains interlocuteurs estiment que ces accords ont fait du Mali « une proie facile ».

Du fait de la légèreté des autorités au plus haut sommet en matière de sécurité, l'Etat a perdu son autorité effective sur une partie du nord du pays, ce qui est une autre manifestation d'un désintérêt : « *Le Nord a été délaissé alors qu'on sait qu'il a fréquemment connu des rebellions* » : ce désintérêt se traduit aussi par la désobéissance de certains agents de l'Etat : « *il y a quelques années, les fonctionnaires avaient l'obligation d'y aller et d'y rester pour travailler durant un certain temps. Mais ces dernières années, ils n'acceptaient plus* » (HCI Mopti). Certaines composantes de la population se comportaient avec désinvolture : « *des gens se croyaient tout permis. Ils faisaient ce qu'ils voulaient, au vu et su de tout le monde.* » (Chef de famille d'accueil - Bamako). Dès lors, le Mali figurait en bonne place parmi les « Etats faillis ». (GOURDIN, 2012).

### 3.1.1.3. Un traitement discriminatoire

A la faveur des différentes rebellions (1963, 1991) et la signature du pacte national en 1992, « *une minorité est devenue le maître des lieux avec la complicité de l'Etat. Car certaines communautés ont été privilégiées par rapport à d'autres par les autorités elles-mêmes. A un moment donné celles-ci se sont cru au-dessus des autres. Et ayant eu beaucoup d'argent, elles ont éprouvé le besoin d'avoir un territoire pour consolider et fructifier leurs acquis.* » (Coordination ONG Gao).

Les distributions de rentes d'Etat ont engendré une grande frustration parmi les autres communautés de la région qui n'en bénéficiaient pas : « *l'Etat donne 52 millions à des maliens de retour de la Libye et en même temps prétend qu'il n'a pas les moyens pour venir en aide à des populations en difficulté, cela fait mal* » (Focus groupes d'hommes déplacés de retour - Gao). Par ailleurs, les distributions d'importants biens divers, à chaque manifestation de mauvaise humeur, semblent avoir entretenu les rebellions comme le pense cet interlocuteur parmi d'autres. « *Chaque fois que les rebelles finissent de dépenser l'argent qu'on leur a donné pour les calmer, ils reprennent les armes et reçoivent en retour encore plus d'argent. L'Etat les cajole comme des enfants gâtés. Or l'argent, tel qu'il est utilisé, ne peut pas acheter la paix* » (un pasteur).

### 3.1.1.4. Une corruption omniprésente

La corruption a été un sujet récurrent évoqué par plusieurs interlocuteurs. Certains en évoquent l'historique, d'autres parlent de quelque niveaux de manifestation. Les propos ci-dessous présentent une perception sommaire de l'évolution de la corruption :

*« Le régime de Modibo a été aussi une forme de dictature mais sa gestion était transparente. Tous ses principes ont été bafoués sous le CMLN. Le sétigiya (la raison du plus fort) est devenu le mode de comportement dominant. Il s'en est suivi la débauche. Ceci a continué sous le régime de Alpha, et sous ATT, ce fut le tégéréfo (sous forme d'insouciance) avec la recrudescence de l'injustice, le règne de la raison du plus fort, du plus riche. Les jugements sont rendus sans souci de justice, à cause des pots de vin. C'est ce qui a rendu le pays ingouvernable. »* (HCI Mopti).

La corruption est visible lors des périodes électorales : *« les députés et les maires n'ont jamais été élus démocratiquement. Dans toute la région de Gao, il y n'a pas un seul homme élu normalement »* ; (Coordination ONG Gao)

Une des pratiques de corruption est particulièrement observable quotidiennement au niveau des postes de contrôle routiers : *« il suffit de donner quelque chose pour passer. La corruption a ainsi favorisé l'entrée des occupants dans la ville* (HCI Gao). Sur le même ton accusateur cet autre interlocuteur poursuit : *« Du fait de la corruption de l'administration et de l'impunité les djihadistes continuent de circuler encore à Bamako »* (focus groupe de déplacés de retour, Gao).

### 3.1.1.5. Les agendas des occupants.

Les objectifs poursuivis par les occupants sont multiples et ne sont pas toujours partagés par les groupes en présence.

#### ***Vengeance et création d'un Etat indépendant***

L'un des objectifs du MLNA avait l'allure d'une vendetta. *« Il voulait venger tous leurs parents morts, à l'occasion des précédents soulèvements. »* (Conseil Régional Gao)

Le deuxième objectif du MNLA était *« d'occuper le territoire afin de créer un Etat car les occupants disaient qu'ils allaient former un gouvernement et que le Mali était fini ici. Tout ce qui est à l'Etat est à eux désormais. Nous avons désormais une frontière avec lui disaient-ils »* (Gao, Tombouctou). Au-delà de ces objectifs, les actes de vandalisme de certains occupants ont donné lieu à d'autres interrogations dont les tentatives de réponses débouchent sur des manifestations de logiques d'accaparement, par un usage privé de biens collectifs, et de revanche.

#### ***Un espace libéré de tout contrôle et régi par la charia.***

Un des objectifs des djihadistes (MUJAO et AQMI) était un prétexte visiblement fallacieux, à plusieurs points de vue *« Ils parlaient d'imposer la charia, mais la religion était un prétexte car les occupants faisaient ce qu'ils interdisaient eux-mêmes : l'adultère et le viol par exemple »* (HCI Tombouctou, Gao, Conseil régional Gao, pasteur Gao »).

En fait, l'objectif inavoué semble être la conquête d'un *no man's land*. L'agenda caché des djihadistes « *était un terroir, un territoire, un espace pour le trafic de tous genres (la drogue, les armes, les cigarettes, les otages)* » (HCI Gao, Conseil Régional Gao). Un interlocuteur résume bien la situation en disant que : « *le Nord était devenu une zone de prédilection des entrepreneurs d'affaires criminelles.* » (P Gao).

Nos interlocuteurs, à des degrés divers, ont une conscience parfaite de la complexité de la réalité sociopolitique, économique et sécuritaire dans laquelle ils ont longtemps vécu. Quand bien même ils ne savaient pas la configuration qu'elle prendrait, en termes de formes de durée et de gravité, ils n'ont pas été surpris par l'avènement d'agression du Mali en 2012 et de la crise qui en a résulté, tant tous les indicateurs étaient manifestes.

Impuissants, les différents acteurs locaux ont observé cette crise « *circuler* » comme une déferlante que les autorités n'ont pas pu « *caller* ». Ces images des femmes de focus groupes à Sévaré, de crise qui « *circule* », rendent compte de son ampleur perçue et celles qu'on ne peut « *caller* » rendent compte, suffisamment, de leur perception de la force avec laquelle elle s'est abattue sur le pays tout entier et à laquelle il a fallu faire face, en développant des stratégies pour y faire face, avec les moyens de bord, car l'administration et l'armée étaient parties.

### 3.1.2. Les conditions de vie sous occupation

*Omniprésence et permanence de la peur et du danger* : Pendant l'occupation, les populations présentes ont vécu avec une peur permanente. Les habitants étaient devenus des proies, car obligés de se cacher et s'aventurer hors de son domicile était un grand risque, car les violeurs étaient aux aguets. Non seulement les occupants pillaient et saccageaient ce qu'ils ne pouvaient pas emporter, mais ils violaient chaque fois qu'ils en avaient l'occasion. A Tombouctou, un groupe de jeunes non déplacés disait qu'ils entraient dans les domiciles des gens et lorsqu'ils trouvaient une femme non voilées, « *ils l'emmenaient au poste de police où tout pouvait advenir comme traitements dégradants et indignes* ». En outre pour les femmes : « *aller dans les toilettes extérieures était risqué, car les occupants étaient sur les toits des maisons.* » (Femmes Déplacées de Retour - Gao). Tout le monde était épié sinon guetté, espionné par la police des occupants. Le pire est que les agents de cette police étaient des hommes de la localité. « *On ne savait même plus qui était qui* » (Hommes Déplacés – Bamako). Tous les interlocuteurs ont affirmé qu'à la tombée de la nuit, toutes les rues étaient désertes et les habitants se barricadaient dans les maisons.

*Privation des conditions de vie habituelles* : Les occupants ont voulu imposer indiscutablement de nouvelles conditions de vie, sans se préoccuper de la manière dont les populations locales vivaient au sens large du terme. Désormais, il fallait vivre autrement.

Un nouveau mode de paraître : *s'habiller autrement* en portant des pantalons courts pour les hommes et le voile intégral pour les femmes ; une autre manière de se coiffer pour les hommes : obligation de laisser pousser la barbe ; ne plus porter des parures, même le port de bague était prohibé.

Pour tout le monde : « *En plus de l'interdiction du port de pantalon long, pas de cigarettes, pas de musique, on ne peut même pas saluer sa sœur lorsqu'on la rencontre en ville. A longueur de la journée, c'est la chicotte. La liberté était restreinte. Nous avons discuté de conditions de reprise de l'école. Leurs conditions étaient : séparation de filles et des garçons,*

*pas de cours de philosophie, pas d'enseignement de certaines matières scientifiques »* (conseil régional Tombouctou)

Dans la ville, il n'y avait plus de marque de convivialité, car dans la rue, il était interdit à un homme d'adresser la parole à sa fille, de saluer sa sœur et vice versa. Même en compagnie de sa femme il fallait donner la preuve que vous êtes époux/épouse : « *Mêmes'il s'agissait d'accompagner sa femme à l'hôpital ou rendre visite à un parent malade* » (Gao, Tombouctou.)

Les conditions de vie imposées étaient plus ou moins dures selon que vous soyez homme, femme ou jeune.

### **Pour les femmes**

Plus que toute autre personne, les femmes étaient les plus exposées. Pour elles, le danger était présent partout. Les femmes évitaient autant que possible de s'aventurer dehors, chaque sortie était un risque, elles étaient obligées de se cacher, de s'enfermer, « *même si on avait rien à manger on ne pouvait pas se permettre de sortir pour aller chercher de la nourriture (FD Sévaré). On évitait de sortir parce que même les femmes âgées étaient violentées, frappées (FND Gao)*

Leur liberté était confisquée car : « *on était privée de toute activité, On ne pouvait pas aller au marché pour acheter les condiments, car se baisser était un délit puni par des coups de fouets. Il n'y avait plus de commerçantes au marché car à chaque fois qu'une partie du corps était dévoilée par inadvertance, c'était une faute punie par des coups de fouet. On consommait du riz sans sauce, avec un peu d'huile et du sel. Chacun se débrouillait à sa manière* » (FND Gao).

Dans une étude réalisée par des consultantes (Sun-Kyung CHOI et Fatimata Touré, 2012), au compte de ONU Femmes - Bamako, les témoignages des femmes de Ménaka et de Gao qui ont été violées sont particulièrement choquants. Ils révèlent à quel point étaient grandes et omniprésentes (à la maison, au puits, sur les routes etc.) les menaces qui pesaient sur les femmes

**Pour les jeunes**, il n'existait plus de loisir, de plaisir, de joie : « *C'était de la prison totale, aucune liberté. Il était interdit de :*

- *fumer ;*
- *se promener pendant la nuit ;*
- *se regrouper autour du thé ;*
- *regarder la télé.* (Toutes les antennes paraboliques avaient été arrachées) ;
- *écouter de la musique.* » (jeunes Tombouctou).

### **Les artisans**

Les artisans de Gao aussi bien que ceux de Tombouctou ont évoqué leurs conditions de travail particulièrement contraignantes. Avant l'occupation, ils souffraient déjà du manque de clientèle parce que ces villes étaient classées en zone rouge par les chancelleries étrangères. Sous occupation, non seulement leurs biens, leurs infrastructures et leurs facteurs de production ont été pillés, mais il leur était aussi interdit de produire des articles faciles à écouler (cf. infra & pertes et dommages).

Les conditions de vie ont été extrêmement difficiles. Alors certains habitants ont choisi de partir. D'autres pour diverses raisons (manque de moyens financiers, personnes âgées en charge, crainte de perdre l'estime de la communauté) ont choisi de rester. Chacun, selon ses objectifs immédiats, a développé les stratégies qui lui semblaient les plus appropriées à la gestion de la situation.

## 3.2. RESISTANCES A LA CRISE

### 3.2.1. La mobilité

C'est le déplacement comme stratégie individuelle ou collective. C'est l'expression du refus des conditions de vie imposées par l'occupant et aussi la volonté de continuer à exister dans des conditions meilleures que celles imposées. Implicitement, il y a toujours cette possibilité de choisir ou pas la mobilité en fonction de ressources diverses disponibles et accessibles.

#### 3.2.1.1. Les motivations du départ

Les raisons de fuir les localités occupées diffèrent d'une catégorie sociale à l'autre. Mais il s'agit essentiellement de sauvegarder son intégrité physique, sa dignité (crainte de se faire violer et autres agressions physiques), sa vie (les exécutions sommaires), sa liberté (obligation du port du voile pour les femmes, restriction de déplacement) et dans une moindre mesure ses biens (vols et pillages)... Il faut y ajouter la brutalité et l'ampleur de la crise « *Cette crise diffère des autres par son ampleur, pendant les autres crises, on ne fermait même pas nos portes...* » (Groupe de femmes de retour de Tombouctou). En outre, des personnes étaient recherchées pour leur appartenance ethnique (bambara) leur provenance (sudiste) leur religion (chrétienne) leur statut (agent de l'Etat).

Ainsi le déplacement des pensionnaires du camp de Niamakoro (Bamako) s'explique par les rumeurs d'élimination des chrétiens par les djihadistes. Ils ont reçu un message de leur pasteur leur demandant de quitter. Le facteur religieux est corroboré par cet autre pasteur de Gao qui a choisi cependant de rester dans la ville mais en changeant de domicile : « *Pendant l'occupation, les occupants étaient à la recherche de chrétiens. Ma maison a été ainsi montrée par quelqu'un auquel ils ont remis 100 000 FCFA... Je suis resté du début jusqu'à la fin à Gao avec ma femme et certains membres de ma famille mais en changeant de domicile car j'étais recherché. Je suis le seul Pasteur à rester. J'ai d'abord été hébergé par un musulman avant de louer une maison... J'ai donné conseil aux fidèles de partir. Ils se sont dirigés vers Bamako, le Niger et le Nigéria.* »

Selon des déplacés en location et hébergés rencontrés à Sévaré « *Les autres crises diffèrent de celle-là, ils (les envahisseurs) sont entrés en ville, ils prennent tout, règlent des comptes personnels. Les villes et villages appartenaient au MNLA, il n'y avait plus d'autorité, alors il fallait quitter.* » (Groupe d'hommes en location).

Pour les femmes « *Les hommes armés ont détalé, pourquoi rester ?* ». Pour elles, pendant les autres crises, « *l'administration, les forces de sécurité étaient restées alors pourquoi elles ont quitté cette fois-ci ?* ».

Pour les miliciens gandakoï aussi, la peur et l'instinct de survie sont à la base du départ des zones de conflit.

Les départs s'expliquent aussi par la privation d'exercer une activité surtout pour les femmes avec comme corollaire le manque de ressources pour survivre : « *Durant toute l'occupation, les activités artisanales étaient très timides voire inexistantes* » (Groupe d'artisans et d'artisanes de Tombouctou). Les déplacés rencontrés à Bamako justifient ainsi leur départ par la crise économique, la faim et le manque de provision. Pour le groupe de femmes déplacées de retour à Gao « *Au moment de l'occupation, on était privée de toute activité, on*

*était devenue folle, pas de mouvement en ville, interdiction de parler avec un homme, de sortir, de se courber au marché, de conduire la moto en ville.... Face à ces contraintes, on a quitté.»*

Des déplacés de retour de Gao évoquent comme motifs de déplacement :

- la fermeture des écoles à la suite de la fuite des enseignants ;
- le manque d'eau et d'électricité ;
- la peur d'être réduit à esclavage à cause de leur métier (ce mécanicien déplacé hébergé à Mopti qui craignait de servir les occupants comme ces tailleurs de Gao obligés de leur coudre gratuitement des bâches).

Dans ces conditions, l'offre d'hébergement de parents habitant en dehors des zones sous occupation (Bamako, Sévaré, Ségou, etc.) a été une opportunité vite saisie par plusieurs déplacés. Surtout que certains parents arrivaient difficilement à faire parvenir l'aide à ceux des leurs restés dans les zones occupées.

Au regard de la violence de cette crise et des difficultés d'un vivre ensemble, certains déplacés, comme ce pasteur, envisagent un déplacement définitif *« Dans une vingtaine d'années ça va recommencer et j'envisage de partir pour de bon : qu'est-ce qu'on peut entreprendre de durable dans une ville où il y a manque de confiance au sein de la population »*. Pour dire que méfiance entre les communautés a été aussi une cause de départ.

### **3.2.1.2. Raisons du choix d'un site précis**

Le choix du site s'explique par la volonté d'être le plus loin possible des zones d'insécurité d'une part et par la possibilité d'y trouver les moyens de subsistance d'autre part : logement, nourriture, soins... et conditions d'études favorables pour les élèves. C'est pourquoi les grandes villes du sud du pays ont été choisies. Il s'agit surtout de Sévaré, Bamako, Ségou, Niono, Kayes, Sikasso. Mais de façon générale toutes les grandes villes du pays ont reçu des déplacés. Le cas des élèves déplacés des villes de Tombouctou et Gao à Sévaré pour y passer des examens en est la plus forte illustration. La ville de Bamako, en particulier, concentre toutes les communautés du pays et offre plus de possibilités en matière de services sociaux de base.

### **3.2.1.3. Ressources utilisées pour le voyage**

Les personnes qui ont choisi de quitter l'ont fait par leurs propres moyens, avec l'aide des parents. Les moyens utilisés sont le camion (le plus courant), le bus, la pinasse et les véhicules particuliers loués ou non. Ce moyen a été surtout utilisé par les fonctionnaires. Des déplacés ont aussi mis leurs moyens ensemble pour louer des bus comme cet homme hébergé à Bamako qui déclare avoir cotisé avec d'autres jusqu'à un million de FCFA pour louer un bus. *« Mais malheureusement à chaque situation de ce genre, on a été trahi par la Compagnie qui avait vendu toutes les places, parce que d'autres personnes étaient venues leur proposer plus.»*

Les moyens financiers propres utilisés sont issus de l'épargne ou de la vente d'objets personnels. Ainsi une femme hébergée à Bamako déclare avoir bradé trois boubous et une bassine pour voyager. Quant à l'aide des parents, il s'agit de fonds envoyés à partir d'autres localités ou de paiement des frais de voyage à l'arrivée. Et par rapport à ce mode de

paiement, il faut reconnaître que les transporteurs ont fait preuve de beaucoup de compréhension.

Les transports payés au cours du voyage variaient et augmentaient en fonction de la détérioration de la situation et du lieu de départ. Ils ont ainsi varié entre 8 000 et 80 000 FCFA par personne. Ce qui constitue une fortune pour des personnes ayant quitté le plus souvent dans la précipitation.

#### **3.2.1.4. Des conditions difficiles du voyage**

La quasi-totalité des participants ont quitté les régions du Nord entre les mois d'avril et de juin 2012. Pour tous, le voyage s'est déroulé dans des conditions très difficiles. Tout (personnes, bagages divers animaux domestiques) était entassé dans le même véhicule et dans un cafouillage généralisé.

Aussi dans les postes de contrôle sous contrôle des rebelles, il fallait payer 1 000 FCFA par personne. A ces postes, des assassinats ou des disparitions de personnes ont été signalés par le groupe d'hommes déplacés rencontré à Bamako. Par crainte de représailles et même d'exécutions sommaires, il fallait se camoufler (utilisation du turban), se débarrasser des pièces d'identité pour se protéger. Les militaires se déguisaient en civil (pêcheur, manœuvre ou ouvrier).

D'autres ont été contraints d'emprunter des voies détournées pour éviter tout contact avec les rebelles en passant par le Niger. *« On a fui pour aller au Niger où on pouvait mettre le contenu de trois bus dans un seul bus. »* (Femmes déplacées de retour Gao). Un enquêté a quitté la ville dans un véhicule privé que les passagers ont dû abandonner en cours de route pour rentrer à Bamako. Il faut signaler aussi que *« Le fait même de savoir parler tamasheq est ce qui les a permis de passer le poste de contrôle »*.

Tout objet de valeur était retiré (téléphone, bague en argent). Dans le bus, le MUJAO mettait les hommes à l'avant du véhicule et les femmes derrière en les séparant par un rideau. Le cas de cet homme déplacé et hébergé au camp de Sévaré est emblématique : *« Le premier problème était la distance parcourue pendant ma fuite, j'ai marché 35 km à pied pour être conduit par un motocycliste à Hombori, après avoir sauté du haut de mon étage. »*

Pour ces déplacés fuyant les occupants, après avoir quitté Tombouctou ou Gao, atteindre *« Hombori était devenu l'Eldorado et arrivé à Mopti c'est comme si tu étais arrivé à Paris »*. (Femmes hébergées dans le camp de Mopti). Dans tous les cas les localités de Sévaré et au-delà représentaient une délivrance inestimable, une sécurisation recherchée.

#### **3.2.1.5. Les pertes et dommages subis**

Durant les premiers jours de la crise, tous les groupes de déplacés rencontrés à Sévaré ont avoué s'être terrés pendant plusieurs jours dans les maisons, certains estiment avoir fait plus d'une semaine enfermés. Les biens ont été ramassés à la hâte- juste le nécessaire – pour quitter les régions d'insécurité. La plupart d'entre eux ont affirmé avoir confié l'essentiel aux voisins restés sur place ou bien les avoir laissés dans les maisons. Personne n'a fait de leur sauvegarde une priorité : *« Il faut vivre d'abord, après les biens perdus seront reconstitués. »* (Groupe de déplacés de Sévaré). Les biens perdus sont les habits, les bijoux, le mobilier (téléviseurs, matelas), les portes et fenêtres des maisons, les animaux domestiques, les

champs non récoltés, les documents administratifs, etc. Les responsables de ces pertes et dommages sont à la fois les rebelles MLNA (les plus cités) et les populations elles-mêmes.

Aussi la liste des biens perdus donnée par un groupe d'hommes déplacés à Bamako est longue : animaux, boutiques pillées, marchandises emportées estimées à 1 500 000 FCFA, motos, produits cosmétiques et alimentaires endommagés par la chaleur, frigos, habits, fauteuils, tissus en Bazin, pagnes wax, téléviseurs, antennes paraboliques, livres, perte d'argent liée à l'interruption de contrat, disparition de matériels de travail. Selon eux « *les combattants du MNLA passaient de porte à porte pour piller. A la sortie des grandes villes, les bagages et les voyageurs étaient fouillés et des biens sont retirés par les mêmes personnes* ».

### 3.2.2. L'immobilité

Certains ont fait le choix de ne pas quitter de leur lieu de résidence. Ils ont librement choisi de ne pas partir pour des raisons économiques, sociales et culturelles.

#### 3.2.2.1. Les motivations du choix

Les motifs du non déplacement évoqués sont :

- la présence de personnes en charge (l'âge avancé des parents souvent malades, trop faibles pour supporter les difficultés du voyage, la présence de beaucoup d'enfants ;
- la peur de l'inconnu,
- l'attachement au terroir (les jeunes affirment ne pas abandonner leur terroir pour personne. Pour un groupe de femmes non déplacées « *la mort existe partout, donc il fallait rester, ceux qui doivent survivre, survivront. ... Nous préférons être égorgées chez nous, que d'aller ailleurs* » (groupe de femmes de Tombouctou) ».
- le manque de moyens pour effectuer le déplacement a été aussi évoqué par une minorité dans tous les focus
- un handicap (un aveugle de Gao estime être resté parce qu'il a des difficultés pour marcher et que les enfants qui étaient chargés de le guider avaient tous fuit) ;
- le patriotisme pour ces jeunes de Gao « *Ici, c'est chez moi et je n'ai nulle part pour aller, surtout avec ma famille.* » (Focus groupe de jeunes non déplacés).

#### 3.2.2.2. Les pertes et dommages subis

Certaines personnes restées ont déclaré avoir perdu très peu de biens. Ils ont gardés dans les maisons sans précaution particulière les antennes paraboliques, les téléviseurs, les nattes en plastique. Elles s'accordent sur le fait que les vols et pillages des biens de l'Etat et des particuliers ont été opérés par les éléments du MNLA (Groupe d'hommes fonctionnaires et femmes non déplacés de Tombouctou).

Les artisans et artisanes affirment être en crise deux ans avant le déclenchement effectif de la rébellion. Les produits étant essentiellement destinés aux touristes, la baisse sensible du flux de touristes suite au classement de la région dans la zone rouge (niveau élevé d'insécurité), le chiffre d'affaires des artisans a chuté. « *Les biens n'ont pu être protégés face à des hommes armés. Le matériel de travail, les produits finis exposés dans les boutiques et ateliers, ont été totalement détruits, surtout certaines sculptures, les photos exposant les variétés de coiffure, les robes de mariée, prohibées par les djihadistes. Même les plaques publicitaires portant des décorations, des dessins ont été recouvertes de peinture noire pour effacer toute trace de*

*gravure. La maison des artisans étant retenue comme site d'habitation par les envahisseurs, les couvertures, les tapis, les bijoux, ... qui s'y trouvaient ont été emportés. Les machines des tailleurs ont été vendues par les rebelles du MNLA. Des artisans ont été contraints à des travaux forcés : par exemple les tenues des djihadistes étaient cousues dans les ateliers selon les prix et les échéances fixés par eux, parfois ils ne payaient pas ... Les bâches ont été confectionnées comme contribution obligatoire à l'Islam, un retour à l'esclavage en somme »*

Aussi deux jeunes aveugles de Tombouctou affirment avoir assisté impuissants devant le saccage de leur salon de massage offert par un expatrié, les privant de leur source de revenu. Le groupe de jeunes de Gao affirme, sauf leur âme, avoir tout perdu: salaire, restaurant, emploi suite à la fermeture de service, engins à deux roues, marchandises, sacs de riz, habits, radios, congélateurs, clientèle, animaux, trousseaux de mariage, affaires personnelles, tout objet de valeur, parfois des vies humaines. « *Il suffisait d'avoir un certain gabarit pour être exterminé* ».

Le MNLA n'est pas le seul responsable des pertes qui n'ont pas concerné que les biens individuels. Les djihadistes ont aussi sévi sur les mausolées à Tombouctou, détruit les livres de l'église protestante de Niafunké malgré l'intervention d'un imam de la ville pour les en empêcher. L'Eglise Evangélique Baptiste de Gao n'a pas connu un meilleur sort : tous les documents ont été brûlés dans la cour par des djihadistes qui y avaient élu domicile. Des maisons ont aussi subi des dommages à la suite des bombardements.

Selon le rapport FIDH/AMDH, «*début juillet 2012, 7 des 16 mausolées sacrés de la ville de Tombouctou et la porte sacrée d'une mosquée du XVème siècle avaient été détruits par les hommes d'Ansar Dine*<sup>84</sup> ». Selon le même rapport, «*Dès les premières journées d'occupation de la ville (Gao), les hommes armés circulant dans les véhicules portant le drapeau du MLNA ont pillé toutes les pharmacies de la ville y compris celles de l'Hôpital de Gao, ils ont emporté les médicaments et le matériel médical, le mobilier et les motos appartenant au personnel. Ils ont arraché les tubes d'oxygène d'un malade pour lui prendre son matelas. Le personnel médical pris de peur a fui. Cette irruption des éléments du MNLA a entraîné la mort de plus de six patients qui étaient sous soins intensifs, selon plusieurs infirmiers* ».

Tous les autres services administratifs des deux villes enquêtées ont connu le même sort. Un responsable administratif de Gao explique : «*la chute de la ville de Gao en mars m'a surpris, c'est ce qui explique que j'étais sur place et n'ai pris aucune disposition pour sauvegarder les biens. J'ai pu seulement m'enfuir avec le véhicule qui était sous la main, les autres ont été enlevés. On avait tenté de sécuriser les fonds des districts sanitaires en les déplaçant à Gao malheureusement c'est là qu'ils ont été enlevés.* ». A Tombouctou, la Direction régionale de la santé a été pillée, les véhicules enlevés, les bureaux saccagés, les climatiseurs et fils électriques enlevés. Aucun centre de santé de la région n'a été épargné par les vandales à part l'Hôpital. «*Ce sont les populations d'ici et si on entreprenait des fouilles on retrouverait l'essentiel de ce qui a été enlevé* » dit un responsable rencontré. Avant de poursuivre «*Tout ce qui est intéressant a été enlevé : panneau solaire, chaine de froid, de sorte qu'on ne peut plus assurer la maintenance des vaccins. Aucun centre n'a un moyen de déplacement, même pas une moto, donc pas de stratégie avancée (pour le moment).*»

Sur un autre plan, la crise a causé des dommages psychologiques aux familles dont les membres ont été dispersés, aux femmes violées qui sont marquées à jamais, aux enfants qui

---

<sup>84</sup>FIDH/AMDH, Crimes de guerre au Nord-Mali, juillet 2012

ont été traumatisés ou privés d'éducation (leurs tables bancs ayant été utilisés comme bois de chauffe par les occupants). Pour l'illustrer, voici ce que raconte une femme dans le rapport FIDH/AMDH cité ci-dessus : *« Le dimanche 1<sup>er</sup> avril 2012 vers 20 heures, un véhicule portant le drapeau du MNLA avec à son bord des combattants, s'est arrêté devant notre porte à proximité de moi et de ma cousine âgée elle aussi de 19 ans. Les rebelles nous ont demandé de leur apporter de l'eau. Lorsque nous sommes entrées dans la cour de notre domicile, les deux hommes se sont jetés sur nous en nous ordonnant de nous déshabiller sous la menace des armes. Pendant que l'un me violait dans la cour, l'autre pointait son arme sur les membres de notre famille, les tenant en respect. Ils m'ont violée l'un et l'autre. Ma cousine a été sauvée parce qu'elle était en état de grossesse très avancé. »*.

A cela il faut ajouter les pertes en vie humaine et les dommages physiques subis suite aux amputations perpétrées par les djihadistes (9 cas enregistrés dans la région de Gao) et aux effets d'engins de guerre comme les grenades (11 cas enregistrés dans la région de Gao).

### 3.2.2.3. Ressources mobilisées

Selon un responsable de Gao, les conditions de vie des populations ont été aggravées à cause de la superposition des conséquences de l'occupation au problème structurel que connaissaient déjà les régions du Nord : l'insécurité alimentaire consécutive aux mauvaises campagnes agricoles. Ce qui a contribué à accroître par exemple le nombre de personnes vulnérables. En raison du peu de possibilité d'exercer des activités à cause de l'insécurité et des restrictions imposées par les occupants, les populations ont survécu grâce aux maigres provisions<sup>85</sup> et aux aides reçues de l'Etat, des partenaires et de parents.

D'après la Direction Nationale du Développement Social, il y a eu des convois humanitaires vers les trois régions du nord pour répondre aux besoins alimentaires et de santé des familles restées sur place sous l'égide du Haut Conseil Islamique (HCI), de la Croix Rouge Malienne, de l'OPAM, du COREN, de Cri de Cœur et de l'OMS. Ce fut un appui en vivres et en non vivres.

Selon la Direction régionale de la santé de Tombouctou, après le départ de l'administration, *« les humanitaires sont venus. Les ONG (Alima, MSF) ont pris la place de l'Etat. Elles ont travaillé avec le personnel resté sur place. MSF a recruté beaucoup de bénévoles. Les agents ont été motivés entre 30 à 50% du salaire. Avec ces motivations de MSF, certains CSCOM périphériques ont ouvert, comme à Léré. Alima est présente à Diré et a mené des actions à Goundam. Depuis la crise, les consultations et les médicaments sont gratuits pour tous. Les ONG font ce qu'elles peuvent et assurent les soins curatifs, préventifs et promotionnels par des Equipes Mobiles Polyvalentes. »*

Les groupes de fonctionnaires, d'hommes, de femmes et de jeunes rencontrés à Tombouctou reconnaissent l'aide inestimable apportée par Médecins Sans Frontières (MSF) dans le domaine de la santé (un véritable soulagement selon un fonctionnaire de la santé qui travaillait dans les conditions fixées par les occupants). Les écoles n'étaient plus fonctionnelles mais la nourriture était disponible sur les marchés. Par ailleurs, les fonctionnaires percevaient leurs salaires à travers le dépôt d'un chèque au niveau d'un transporteur resté sur place durant toute l'occupation. Ce dernier payait les montants après

---

<sup>85</sup>Dont une partie provient du pillage des magasins PAM à Gao par le MNLA d'abord et les populations ensuite.

vérification moyennant un pourcentage raisonnable. Ce procédé<sup>86</sup>, salué par tous les fonctionnaires, leur permettait de satisfaire pleinement les besoins. Les non-fonctionnaires (jeunes, hommes, femmes) ont souligné le sens de solidarité de ces agents de l'Etat qui venaient dans un élan de solidarité en aide aux autres. Ces derniers, pour faire face à leurs besoins, se livraient aussi à toutes sortes de travaux sans tenir compte de leur profession. Un chauffeur a affirmé avoir travaillé comme maçon car dit-il, « *il n'est écrit sur le front de personne le travail qu'il fait pour vivre, alors je ne me gêne point.* ». Contrairement aux fonctionnaires, les autres groupes ont connu parfois des difficultés pour se nourrir malgré l'approvisionnement des marchés, ce qui amena l'adoption de stratégies d'adaptation : réduction du nombre de repas, consommation de produits de substitution, solidarité des voisins, aides des parents vivant ailleurs. Une famille d'accueil de Bamako révèle « *Du moment où on constituait une même famille, notre contribution était normale. Raison pour laquelle avant qu'ils (les déplacés) ne viennent à Bamako on les aidait moralement et financièrement en envoyant de l'argent, des cadeaux (téléphone, télévision, chaussure). On envoyait également de temps en temps des petits trucs comme les habits, les montres, les disques DVD.*»

Il faut aussi souligner la gratuité de l'eau et de l'électricité dans les villes occupées bien que la fourniture de la dernière fut réduite à une portion de la nuit. A Gao par exemple le MUJAO, a instauré la Zakat (aumône) pour venir en aide aux personnes les plus démunies et fixé à la baisse le prix de certaines denrées de première nécessité (sucre, huile, farine, entre autres).

A un moment donné, il a fallu venir en aide aux familles d'accueil des déplacés dans les différentes localités. Le cas des villes de Mopti et Sévaré est anecdotique car sur plus de 40 000 déplacés enregistrés moins d'un millier était dans l'unique camp de Sévaré. Ce qu'a fait dire un responsable de l'OIM que « *ce sont les familles d'accueil qui ont pris en charge en priorité les déplacés.*». Le DRDSES de Mopti affirme : « *avec les distributions alimentaires et diverses prises en charge, les déplacés étaient devenus plus nantis que les populations hôtes. On a pris en compte l'aspect vulnérabilité.*»

Une des ressources mobilisées, et non la moindre citée par plusieurs groupes, était aussi la foi en Dieu. Une femme rencontrée à Gao déclare à ce sujet « *La seule ressource mobilisée pour résister était Dieu. Si tu trouves un repas par jour tu remercies Dieu.* »

---

<sup>86</sup>Ce procédé n'était pas unique à Tombouctou. Il a été pratiqué dans plusieurs villes sous occupation

### 3.3. ANALYSE DE L'ASSISTANCE AUX DÉPLACÉS

#### 3.3.1. Organisation de la réponse

Sans être insignifiant le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays n'avait pas encore atteint des proportions alarmantes avant la fin du mois de mars 2012. Le déplacement des populations du nord vers le sud a été véritablement massif à partir des mois d'avril et de mai 2012. Dès cet instant, les populations, fuyant l'avancée spectaculaire des occupants, ont afflué vers toutes les grandes villes encore non attaquées par les agresseurs. Dès lors, les autorités nationales, régionales et locales ont commencé véritablement à réfléchir à une organisation de la réponse à la crise.

Si à Bamako, l'on a procédé à un repérage, surtout à un recensement à des fins d'identification des déplacés, c'est à Mopti que nous avons constaté une véritable organisation de la réponse à la crise, avec un système d'accueil appréciable.

A Bamako aussi bien qu'à Mopti nous avons enregistré trois catégories de déplacés en fonction du statut de leur résidence. Ces 3 catégories sont les déplacés en location, les déplacés hébergés par des parents et des déplacés dans des centres d'accueil, tels que Nyamana (près de Bamako) et le camp de l'hôtel des chauffeurs à Mopti.

Çà et là, à des degrés divers, ces déplacés ont reçu des aides en vivres, en non vivres, en transfert d'argent, en éducation des enfants et en prise en charge de soins de santé et de nutrition des enfants et psychosociologique. Pour organiser et assurer ces prestations, des commissions, des comités ou des organes ont été mis en place.

##### 3.3.1.1. Les enregistrements et leur centralisation

A Bamako, le recensement et la centralisation des enregistrements semblent rencontrer d'importantes difficultés. Des inscriptions/recensements se sont passés au niveau des communes et des services locaux du développement social et de l'économie solidaire. Il a été aussi question d'enregistrements faits par l'Organisation Internationale pour les Migrations. (OIM). Le service local de développement social et de l'économie solidaire avec lequel nous avons un des entretiens affirme n'avoir pas pu disposer des recensements faits par l'OIM pour des fins de centralisation. Jusqu'à la fin du mois de janvier 2014, il semble que les opérations de repérage des déplacés internes continuaient à Bamako.

##### 3.3.1.2. Un Comité Régional de Crise (CRC) à Mopti

A Mopti, les autorités régionales ont connu une période de flottement au début. L'un de nos interlocuteurs le reconnaît en disant : « *Comme on a jamais géré une telle crise, au départ c'était un peu du désordre* » (PT). Mais très tôt les autorités régionales ont entrepris d'harmoniser les fiches d'identification afin de mieux organiser la prise en charge des déplacés. C'est ainsi qu'un Comité Régional de Crise (CRC) a été créé et mis en place par le gouverneur le 12/04/2012. Le CRC était composé de 40 membres comprenant les autorités administratives et politiques aux différents niveaux, les services techniques qui interviennent dans le social et dans l'urgence et les différentes composantes des Organisations de la Société civiles, les ONG intervenant dans le cadre de l'humanitaire, les partenaires techniques et

financiers. Le CRC est constitué de 4 commissions de travail ayant chacune des attributions bien précises.

Le secrétariat du CRC étant assuré par la Direction Régionale du Développement Social et de l'Economie Solidaire (DRDSES), celui-ci centralisait toutes les données de recensement fait par les différents acteurs sur le terrain. Cette liste des déplacés était mise à la disposition des différents intervenants.

Au cours des réunions hebdomadaires du CRC, chaque intervenant faisait le point de ses interventions, permettant ainsi aux uns et aux autres d'être informés de ce qui se passait afin de positionner leurs activités respectives.

### **3.3.1.3. Un plan d'action régional**

Chaque commission a élaboré un plan d'action selon ses compétences et l'ensemble des différents plans a constitué un plan régional de réponse à la crise. Ce plan d'action, d'une durée de 6 mois, évaluait à 15 000 le nombre de personnes déplacées. Mais avant la fin des 6 mois le nombre des 15 000 déplacés était dépassé (CRC 2012). Selon le rapport sur « la situation de la prise en charge des personnes déplacées du Nord/Mali à Mopti » du Comité Régional de Crise à la date du 4 juin 2013, à la date du 31 janvier 2013, la région de Mopti comptait 40 056 personnes déplacées vivant dans 5 880 ménages.

### **3.3.1.4. Le lobbying (plaidoyer)**

Munies d'un plan d'action les autorités régionales ont entrepris des activités de lobbying. En effet, *« lorsque l'administration a constaté que c'était des centaines d'individus, elle a commencé à démarcher les partenaires. Ce plan d'action a été soumis à tous les partenaires dont on avait les contacts avec une correspondance signée du gouverneur et envoyée à tous les partenaires « humanitaires » nationaux, internationaux. En outre, on a fait passer des images du camp des déplacés à la télévision nationale »* (Chef de service Mopti).

A la date du 31 janvier 2013 le nombre des intervenants s'élevait à 41 (quarante et un) impliqués dans les domaines suivants :

- vivres et non vivres : 10
- vivres uniquement : 14
- non vivres uniquement : 2
- vivres et médicaments : 1
- santé : 3
- genre : 1
- éducation : 1
- autres : 8

Après que le CRC ait été mis en place et que les commissions ont commencé à fonctionner, il fallait faire face de toute urgence à la prise en charge des déplacés, en hébergement et en nourriture.

### 3.3.2. L'hébergement

En matière d'hébergement, nous avons 3 catégories de déplacés en fonction du statut de logement : les déplacés hébergés chez des parents, les déplacés en location et les déplacés hébergés dans des camps ou centres d'hébergement.

Les déplacés à Bamako et à Mopti vivaient, en majorité, soit chez des parents, soit en location. Nombreux sont ceux qui ont vécu chez un parent, dans un premier temps, avant de choisir d'aller en location, parce que la cohabitation était potentiellement porteuse de conflits, même entre parents.

#### 3.3.2.1. Des centres d'hébergement à Bamako

A Bamako deux centres d'hébergement ont été signalés. Des familles chrétiennes y étaient hébergées principalement. L'un était à Niamakoro Cité UNICEF, l'autre à Niamana. Au moment de nos enquêtes les résidents de tous ces sites étaient retournés chez eux.

#### 3.3.2.2. Un camp des déplacés à Sévaré (Mopti)

Les premières vagues importantes de déplacés sont arrivées en période de vacances scolaires. Ainsi elles ont été hébergées dans les écoles publiques. A la reprise, les autorités scolaires ont demandé de libérer les classes. C'est ainsi que la recherche d'autres sites d'hébergement plus appropriés a conduit à une place qu'on appelle hôtel des chauffeurs et qui est connu actuellement sous le nom de camp des déplacés de Sévaré.

Ce site d'hébergement des déplacés est un bâtiment de 10 chambres, construit par les Ministère des transports, pour héberger les chauffeurs en transit à Sévaré. Cet hôtel disposait de 4 toilettes et d'une grande cour.

Sur le site, saturé à la date du 31/12/2012, ont été placés 71 ménages comptant 586 personnes qui y ont été logées, nourries, soignées.

L'afflux de déplacés devenant de plus en plus important, il a fallu augmenter la capacité d'accueil du site. Ainsi des tentes ont été dressées. Elles ont été fournies par le Catholic Relief Services, la Croix Rouge et Enda Mali.

Pour élargir les capacités d'hébergement ENDA Mali a fait confectionner et aménager des kiosques (15) qui ont été également installés dans la cour du site,

Pour rendre la vie dans le site plus agréable, le CRS a construit des latrines (4), des cuisines (4) et 1 lavoir. La main d'œuvre a été fournie par les personnes hébergées dans le site contre rémunération (cash for work).

Toujours dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie d'autres commodités ont été fournies. Il s'agit de Kits de cuisine (marmites, assiettes, louches etc.), des Kits d'assainissement (balais, râtaux, pèles): *« parce qu'on s'est rendu compte que les déplacés étaient venus sans pratiquement rien. Même si on leur donnait des vivres, leur cuisson posait problème, c'est ainsi qu'on a donné 250 marmites au niveau du site. »* (P.T.)

### 3.3.3. Le soutien alimentaire

A Bamako la traçabilité des différentes aides reçues, très importantes par ailleurs, est difficile, voire impossible. Il n'y a aucune coordination, chaque intervenant identifie ses bénéficiaires et fournit les aides où il veut et comme il veut. « *Les distributions se font soit à la mairie, soit dans le quartier en présence du chef de quartier ou de l'imam et d'un de nos agents. Nous sommes là pour les regarder distribuer* » (SLDSES). Ce service du développement social ne gère que les dons fournis par le Gouvernement.

A Mopti, avec le CRC, une traçabilité était possible, dans les grandes lignes. Il était possible de savoir qui a donné quoi (nature), à qui et au cours de quelle période.

Sur les 41 intervenants identifiés à Mopti, 24 interviennent en distribution de vivres. Mais au début, lorsqu'il a fallu prendre en charge les déplacés du point de vue alimentaire, il y a eu un problème de disponibilités en vivres. Aucune structure, organisme n'avait pré positionné des vivres pour une éventuelle urgence. Seul le CRS avait des vivres dans ses magasins mais qui étaient destinés à d'autres bénéficiaires.

Vu l'urgence de la situation, il a demandé à ses partenaires l'autorisation de réorienter ces aides alimentaires vers les déplacés qui en avaient un besoin urgent, sinon vital. Ainsi pendant 6 mois, le CRS a régulièrement distribué des vivres et des non vivres (couvertures, moustiquaires, savons, ustensiles de cuisine, etc.).

La quantité de vivres donnée variait avec la taille du ménage. La ration était calculée pour un individu et connaissant la taille de chaque ménage, il recevait ce à quoi il avait droit pour un mois. Il y avait 5 points de distribution de vivres. Ces points étaient indiqués aux bénéficiaires qu'on informait au préalable et chacun y allait chercher sa part, proportionnellement à la taille du ménage. « *Nous avons commencé la distribution de vivres vers le 20 avril 2012 et cela jusqu'à la fin du mois de septembre 2012. Quotidiennement nous avons procédé à des distributions. La ration était mensuelle. Si on te sert c'est pour tout le mois. Chaque mois les gens venaient chercher leurs dotations* » (P.T.)

Les vivres étaient composés de bulgur, de petit pois, d'huile végétale, de CSB blend (corn, soja, blend = maïs et soja enrichi). La distribution de sel et de sucre a duré 5 mois, d'avril à juillet 2012. Le nombre des déplacés qui a bénéficié de don de vivres s'est élevé à 32553 personnes vivant dans 4955 ménages

En plus des déplacés, la prise en charge alimentaire a été aussi étendue aux non déplacés (2237) à partir du mois de juin. « *Au-delà des camps, on s'est intéressé aux familles d'accueil pour les soutenir. On avait une ration aussi pour elles, sur la même base. Parce qu'on s'est rendu compte que celles-ci avaient épuisé leur stock.* » (P.T.)

La nature et quantité de vivres distribués par CRS se sont élevées à :

- bulgur : 876 tonnes ;
- petit pois : 266 tonnes ;
- huile végétale : 52 tonnes ;
- CSB : 53 tonnes.

L'intervention d'urgence du CRS a duré 6 mois. Il a arrêté de distribuer les vivres en septembre 2012. Entre temps, d'autres partenaires avaient obtenu de quoi pouvoir prendre la

relève. Parmi eux, nous avons pu nous entretenir avec Care Mali à Mopti, Enda Mali - Mopti, Caritas Mopti qui sont intervenus en matière de prise en charge alimentaire.

### **Care Mopti**

Care Mopti est un des partenaires privilégiés du PAM à Mopti. Le premier partenaire de Care, au début de la crise, a été le PAM pour répondre à la situation alimentaire. Même si pour la crise Care n'a pas conçu spécifiquement de nouveaux projets, son programme 2011-2012 a été étendu à la prise en charge des déplacés (mai- décembre 2012). Les zones d'intervention étaient Mopti (excepté Douentza), Ségou (Macina, Niono, San, Tominian), Tombouctou (Niafunké, Goundam en partie).

De février à juillet 2013, Care a procédé à des distributions alimentaires aux populations déplacées (surtout en céréale).

### **Caritas<sup>87</sup>**

Caritas a procédé à des distributions gratuites de céréales (mil, riz), d'haricot, d'huile, de sucre, de farine misola pour les enfants souffrant de malnutrition et de Kit cuisine.

### **ENDA Mopti**

Ayant constaté pendant longtemps un déficit de complément alimentaire, ENDA Mali s'y est positionné pour son apport. Ainsi ses interventions ont porté sur la distribution de viande, d'huile, de poisson et cube Maggie.

#### **3.3.4. L'offre des soins de santé**

Pour la prise en charge sanitaire des déplacés, selon le Directeur Régional de la Santé de Mopti, le ministre de la santé a instruit la *gratuité des soins* de santé aux déplacés et populations d'accueil vulnérables. L'Etat a également fourni des moustiquaires aux déplacés, des kits palu, des ACT, des sérums et des cathéters.

Un dispensaire a été ouvert et équipé au niveau du camp des déplacés de Sévaré pour offrir des soins gratuits.

Le directeur régional de la santé reconnaît le rôle primordial joué par les partenaires en matière de prise en charge sanitaire. *« Nous avons pu offrir des soins grâce à notre organisation et l'accompagnement de nos partenaires en matière de santé qui, après évaluation, ont offert de l'assistance technique (savoir-faire), de l'équipement, des médicaments, des kits divers, des moyens logistiques. Ils étaient présents dans le curatif aussi bien que le préventif. Ce qui a permis d'éviter des épidémies (choléra, VIH). Nombreux d'entre eux ont assuré la gratuité des soins jusqu'au 31/12/2013 et même au-delà. Avec leurs apports, tous les centres de santé fonctionnent actuellement. »* (DRS Mopti)

Le Christian Relief Services (CRS) est intervenu au niveau des CSC pour le dépistage et la prise en charge des enfants malnutris.

---

<sup>87</sup> Caritas n'a pas de projets spécifiques pour les déplacés. Ceux- sont intégrés et prioritaires dans les projets existants.

Pour la prise en charge psychosociale, Caritas, à travers un projet d'amélioration en éducation et en protection des enfants affectés par la crise, a effectué une prise en charge psycho-sociale en ouvrant plusieurs espaces amis des enfants dans plusieurs localités touchées (Konna, Douentza). Il s'agit d'Espaces de jeux et de distraction (poupées, ballons, baby foot, balani etc.) pour les enfants.

A Bamako, la gratuité de la santé n'a pas été assurée pour tous et pour toute la durée du séjour des déplacés.

### **3.3.5. L'offre d'éducation**

L'aspect éducation a été pris en charge par la commission éducation qui avait pour chef de file l'UNICEF. Cette commission avait pour mission l'identification, l'harmonisation et la mise en œuvre des actions en faveur de l'éducation. Pour les besoins d'éducation, les facilités suivantes ont été accordées aux déplacés :

- inscription des élèves déplacés avec ou sans papier dans les écoles publiques ;
- demande acceptée des écoles privées pour recevoir sans frais les élèves déplacés dont les filières n'existent pas dans le public ;
- les enseignants déplacés aussi ont été acceptés ;
- accueil de l'académie de Douentza à Mopti pendant 3 mois avant son transfert à Bandiagara avec l'aide de l'entreprise Togouna ;
- organisation des examens spéciaux pour les élèves (plus de 5000) des régions du Nord.

Le CRS a donné des kits scolaires et des repas chauds lors des examens.

A Bamako si les élèves déplacés ont été inscrits gratuitement dans les écoles publiques, dans les écoles privées, il fallait payer.

### **3.3.6. Le cash : appui financier direct**

La distribution de cash monétaire, que ce soit sous forme de transfert (don) ou for work (contre travail), a été pratiquée par tous les intervenants de la gestion de l'urgence.

Ainsi Care Mopti a procédé aux distributions suivantes de cash :

Avec un financement de ECHO :

- juillet 2012-février 2013 :
  - o cash transfert pour 3015 ménages déplacés à Mopti et à Ségou ;
  - o cash for work pour l'assainissement dans les communes de Bandiagara, Bankass et Koro, par des travaux de remblai de rue, de curage de caniveaux, d'évacuation de déchets et la construction de dépôt de transit à Bandiagara.
- mai –décembre 2013 :
  - o du cash transfert a été fait en faveur de 3000 ménages déplacés (3 fois 44 000 FCFA/ménage) et 500 ménages hôtes (2 fois 30 000 FCFA/ménage)

Avec un financement d'ACDI

- octobre-mai 2013 : ce sont les mêmes activités que ECHO mais limitées aux cercles de Djenné et Mopti : 3017 ménages ont bénéficié de cash transfert et de cash for work dans le domaine de l'assainissement.
- août- janvier 2014 : du cash transfert a été fait dans les centres urbains pour les déplacés et les ménages hôtes.

Avec un financement des Pays Bas (mai- décembre 2012 étendu à février 2013)

Ce partenaire intervient dans un programme de développement dans les cercles de Mopti, Djenné, Tenenkou, Ségou et Bankass : Ce financement a permis de faire du :

- cash transfert pour ménages déplacés et ménages hôtes ;
- cash for work pour construction et réhabilitation d'infrastructures ;
- seed for work (semences contre travail).

CRS procédait également à du cash transfert pour les ménages vulnérables (600 ménages), surtout les femmes chefs de ménage. Il s'agissait de 15 000 F CFA par ménage (2 fois en juin et août) pour assurer la satisfaction des petits besoins.

ENDA a également distribué du cash (15 000 à 25 000 F CFA) à des jeunes filles et des femmes (50) pour entreprendre des Activités Génératrices de Revenus (AGR). Les bénéficiaires déterminaient ce qu'elles voulaient faire et ainsi que la somme d'argent nécessaire.

### **3.3.7. Les aides données par les familles d'accueil**

L'aide dont les déplacés ont bénéficié au cours de leur séjour, dans des familles d'accueil, ne saurait faire l'objet d'une estimation en dépenses monétaires, encore moins en sacrifices. Les chefs de famille d'accueil avouent, pour la plupart, avoir décidé de faire venir leurs parents (pères, mères, cousins, cousines, enfants adoptifs des parents directs, tantes, belle-sœur, neveux) pour les protéger, pour qu'ils soient à l'aise, pour plus de sécurité. Les décisions de les faire venir souvent prises à la hâte, en fonction de l'aggravation continuelle de l'insécurité a nécessité des efforts supplémentaires pour subvenir aux besoins de tous.

Pour loger les déplacés, les familles d'accueil ont développé de multiples stratégies d'hébergement, parce que les espaces d'habitation étaient insuffisants. « *Leur arrivée a été difficile par manque de place à la maison, j'ai loué à 15000 FCFA une maison dans la famille d'à côté* » (famille hôte Sévaré). La plupart ont logé selon l'espace disponible en passant de l'hébergement gratuit à la location ou en combinant les deux : « *Je les ai hébergé dans deux chambres et une véranda et pris des maisons en location dans des familles voisines* » (un chef de famille hôte). La majorité des ménages en location a d'abord séjourné chez un parent : « *A notre arrivée, comme il n'y avait pas de place chez mon oncle, les femmes dormaient sous la véranda, et nous les jeunes dormions sur le toit, comme la maison était en terrasse* » (un déplacé de Bamako en location).

En termes de difficulté, les familles d'accueil évoquent principalement les problèmes d'hébergement (local non disponible) et de nourriture.

Sur le plan financier, si le plus souvent les chefs de famille souhaitaient ne pas évaluer le coût financier, un chef de famille hôte nous a donné des indications pour pouvoir faire une idée des dépenses occasionnées par l'accueil. « *Au début on mangeait 2 000 à 5 000 F CFA de*

*pain par jour. Avec le temps on était obligé de changer le régime alimentaire. La bouillie a remplacé le pain. De 5000F CFA par jour comme prix de popote on est arrivé à 12 500F CFA* ». Quelle que soit l'appréciation qu'on peut faire de cette déclaration, elle indique que l'accueil des déplacés a un coût. Très tôt les partenaires l'ont compris et ont entrepris de soulager quelque peu les familles d'accueil avec divers dons.

### **3.3.8. Les aides reçues par les familles d'accueil**

A Bamako, les familles d'accueil qui ont reçu de l'aide ne sont pas nombreuses sur 8 familles une seule reconnaît avoir reçu des dons en céréales *« j'ai reçu 2 Sacs de riz de 100kg que je n'ai jamais demandé et par conséquent je ne me suis pas soucié de demander l'identité du donateur. »*

Parmi les chefs de famille rencontrés, d'autres n'ont rien reçu ni de la part de l'Etat ni de qui que ce soit malgré les démarches entreprises. *« Lorsque, j'ai appris que des aides étaient disponibles, j'ai cherché partout, je me suis fait même inscrire sur une liste, mais je n'ai rien perçu. »*

La situation est identique à Mopti où certaines familles d'accueil ont bénéficié de distribution de dons et d'autres non. Celles qui ont reçu des aides évoquent l'aide alimentaire (riz, mil, sucre, lait, huile) et le cash transfert (entre 6 500 et 15 000f CFA). En décembre le cash transfert s'élevait à 35 000 FCFA.

### 3.4. LE REBONDISSEMENT

#### 3.4.1. Les déplacés de retour

##### 3.4.1.1. Organisation du retour et de l'accueil des déplacés

Selon la DNDS, les centres de déplacés ont commencé à disparaître en décembre 2013 après le rétablissement progressif de la sécurité. L'Etat, certains ressortissants du Nord du Mali et d'autres partenaires comme ENDA Mali et VSOS ont organisé le retour des déplacés vers leurs localités d'origine. Certains déplacés sont par contre retournés par leurs propres moyens.

Le retour organisé par l'Etat se fait par bateau et le premier convoi est parti de Bamako et de Koulikoro le 18 octobre 2013. Un appui financier de 5000 FCFA par personne est fourni pour couvrir les petites dépenses lors du voyage Bamako- Koulikoro. Une fois dans le bateau, la nourriture est offerte gratuitement jusqu'à la destination. Ensuite, les déplacés reçoivent de l'argent pour les frais de transport avant de quitter le bateau. A destination, l'accueil est assuré par l'administration locale. Le retour est volontaire et doit être manifesté par le déplacé, selon les propos de notre interlocuteur de l'OIM.

Si l'organisation du départ semble poser moins de problème, l'accueil à Tombouctou a par contre l'air d'être moins heureux si l'on se réfère aux appréciations de la Direction Régionale du Développement Social et de l'Economie Solidaire (DRDSES) : « *Pour le recensement des déplacés de retour, ce sont les chefs de quartier qui le font et nous récupérons les listes avec eux. Nous n'avons aucun moyen de contrôle des déplacés de retour. Par ailleurs, nous n'avons aucun moyen pour aller accueillir des gens qui arrivent tard dans la nuit, alors que sortir et entrer à Tombouctou est interdit entre 18h et 06h.* ». Par rapport à la gestion des aides poursuit-il « *En principe, les ONG doivent nous associer aux distributions de dons, mais ici seul Caritas le fait. Lorsque les autres nous contactent, c'est pour prendre les listes afin de faire leurs enquêtes et retenir les bénéficiaires. Les produits de la distribution se retrouvent sur le marché. L'aide est mal gérée ici. Nous ne savons pas le nombre de structures qui font des distributions, ni les quantités distribuées.*»

Cependant le rythme des retours est freiné par l'absence de l'administration et de la sécurité dans certaines zones du pays. Par ailleurs, certains déplacés rentrés chez eux en ont fait un fonds de commerce en revenant là où ils ont été enregistrés comme déplacés afin de continuer à bénéficier des facilités offertes. Ceci est en partie lié aussi à la politique d'intervention de certaines ONG qui continuent encore à concentrer leurs activités sur Sévaré. La DRDSES de Mopti précise : « *On a dû orienter beaucoup de partenaires vers Diré, Tombouctou et Konna. Mais chaque fois que les gens étaient informés qu'il y avait des distributions, ils reviennent ici parce qu'on les appelle au téléphone pour bénéficier du cash transfert de la Croix Rouge : 150 000 FCFA par famille ou du PAM : 6500 FCFA par personne. La distribution d'argent a commencé à fidéliser les gens, personne ne voulait partir.* ».

##### 3.4.1.2. Assistance aux déplacés de retour

L'assistance reçue par les déplacés de retour est la suite logique des efforts déployés par l'Etat et ses partenaires dans leur zone d'accueil. Comme souligné dans le point précédent, il fallait assurer le déplacement et l'accueil et une fois sur place la relève est assurée par les

partenaires (principalement les ONG). Ainsi en matière d'alimentation, ils ont développé en complément des cash transferts, les activités de food for work pour inciter les populations au retour (DRDSES Mopti). Les aides alimentaires directes ont continué comme l'atteste cette déclaration d'une Eglise de Tombouctou : « *Nous avons reçu une aide en vivres du CICR (en octobre et en décembre 2013)* ».

Pour encourager les fonctionnaires à revenir (surtout les enseignants), l'Etat a donné à chacun 250 000 FCFA comme prime de voyage et d'installation (Académie Gao). Mais certains agents, à cause de l'insécurité n'ont pu quitter les capitales régionales et d'autres ont même regagné Bamako.

Les soins de santé ont été assurés à travers les centres qui ont recommencé à fonctionner et les hôpitaux régionaux qui n'ont jamais fermé en réalité malgré les difficultés rencontrées. D'ailleurs au départ de Bamako, les candidats au retour étaient soumis à des examens médicaux.

### **3.4.2. Les non déplacés**

En matière d'alimentation, les stratégies développées sont largement traitées dans le chapitre ayant trait aux ressources mobilisées, qu'elles proviennent des populations elles-mêmes, de leurs parents ou de l'Etat et des partenaires. Dans le domaine de la santé, nous décrivons le cas spécifique de la Direction Régionale de la Santé de Gao pour laquelle les interventions se sont passées de la façon suivante :

- envoi de médicaments à partir de Bamako aux ONG et aux structures nationales ;
- mobilisation des partenaires (Médecins du Monde-MDM Belgique, MSF Espagne, Save the Children, Solidarité internationale) ;
- élaboration sur place à Bamako des plans d'urgence pour redémarrer les activités ;
- élaboration des plans de retour pour le personnel volontaire (en fin décembre 2013, entre 20 et 30% étaient de retour, essentiellement les responsables des districts sanitaires), beaucoup d'agents surtout ceux originaires du sud, ne voulant plus retourner ;
- appui de partenaires comme l'UNICEF et l'OMS qui a permis l'organisation des journées de vaccination (2 campagnes contre la polio et 2 campagnes de routine). La région de Gao est ainsi couverte à 90% ;
- négociation aboutie avec la Coopération Canadienne pour mobiliser les fonds restés dans les comptes en vue d'équiper la Direction régionale et les districts sanitaires.

Pour ce qui est de l'éducation, le cas des Académies d'enseignement de Gao (voir encadré) est assez édifiant.

**Encadré n° 4 : L'exemple Académies d'enseignement de Gao et Mopti en matière d'assistance à l'éducation**

Le cadre de concertation mis en place à Gao a rencontré le MLNA pour discuter des conditions de reprise de l'école. Les impositions faites dans ce cadre ont été suivantes :

- pas de classe mixte garçons-filles, mais vu l'insuffisance d'enseignants ce sont finalement les rangées mixtes qui ont été supprimées ;
- les filles doivent être entièrement voilées ;
- certaines disciplines sont supprimées : philosophie et éducation physique et sportive.

Les élèves ont été ainsi regroupés au Lycée YanaMaïga (déjà pillé) pour les classes d'examen seulement. Cependant les autres cycles ont pu continuer cahin-caha mais ce n'était pas la priorité. Le MNLA a ramené les fournitures volées et l'Etat a continué à payer les enseignants y compris ceux rentrés à Bamako et redéployés ailleurs. Les cours ont ainsi repris mais les évaluations n'ont pu se faire dans toutes les matières. Pour l'organisation des examens les dispositions suivantes ont été prises :

- délocalisation du site des examens à Sévaré (région de Mopti) pour leur sécurisation. Ainsi près de 5000 élèves (dont environ 700 lycéens des filières publiques et privées) ont été transportés, logés et nourris ;
- même les élèves qui n'ont pas bénéficié de cours comme ceux de Ménaka ont pu composer ;
- les élèves qui n'ont pu faire le déplacement ont bénéficié d'une session spéciale en octobre 2013 ;
- fournitures de matériels par le département chargé de l'éducation.

Les résultats aux examens n'ont pas été bons car des 0 admis ont été déplorés dans certaines disciplines (Bac technique). Mais finalement, le droit des enfants a été préservé, les enseignants ont pu toucher leurs primes. Ceci a préservé certains enfants de l'enrôlement dans la rébellion comme ce fut le cas à Ménaka. Les cours ont pu reprendre après les examens mais pas partout dans la région car certaines localités rurales demeurent dans l'insécurité et manquent d'enseignants et d'infrastructures.

Pour le financement, l'Etat a contribué à travers les salaires et les primes des enseignants et l'organisation des examens à Sévaré. Les autres partenaires ont été Save the Children (formation des enseignants mais sous la surveillance des occupants, surveillance qui s'exerçait jusque sur les ordinateurs et les téléphones), UNICEF (fourniture de tables-bancs et de livres, ceux qui existaient ayant été utilisés comme bois de chauffe par les terroristes). D'autres partenaires comme Plan Mali et Lux Développement sont également intervenus. Ainsi l'opération Serval a réhabilité l'Institut de Formation des Maîtres (IFM). Ces activités ont pu se dérouler malgré plusieurs difficultés comme l'insuffisance de personnel, le manque de suivi pédagogique, de matériels et d'infrastructures (les classes dont la plupart sont en banco).

Dans cette tragédie, l'Académie d'enseignement de Mopti, malgré des contraintes multiples, a joué un rôle prépondérant qu'il s'agisse de l'acceptation des enfants qui ont fui la guerre ou de la délocalisation des examens à Sévaré à travers ce qui suit :

- inscription des élèves déplacés avec ou sans papier dans les écoles publiques ;
- demande acceptée des écoles privées de recevoir sans frais les élèves déplacés dont les filières n'existent pas dans le public ;
- acceptation des enseignants déplacés ;
- accueil de l'académie de Douentza pendant 3 mois avant son transfert à Bandiagara avec l'aide de l'entreprise Togouna ;
- hébergement, restauration, soins médicaux et assistance psychosociale aux élèves venus passer les examens.

« Nous avons été aguerris, nos capacités de résilience ont été augmentées. Si jamais cela arrivait (on ne le souhaite pas), nous pourrions faire face à la situation. » (Académie Mopti)

### 3.4.3. Reprise timide des activités

Selon le Directeur de Cabinet du Gouverneur de Gao « les populations sont toujours sous le choc et vivent dans une situation de crise au lieu de se projeter dans l'avenir ». A Tombouctou, « les gens ont commencé à faire quelque chose, mais ils n'ont pas d'argent : onze (11) mois sans activité, c'est difficile de démarrer comme ça. Le marché est lent » dit le Pasteur d'une église qui poursuit en ces termes « tout est lié à la paix. S'il n'y a pas la paix nous n'aurons pas les fonds des partenaires. Aucun partenaire ne veut injecter des fonds dans un pays non sécurisé. La crise économique mondiale touche aussi nos partenaires ».

Un membre du Haut conseil islamique de Tombouctou, à propos de l'insécurité poursuit : « Les informations qu'on donne sur la sécurité sont fausses. La sécurité est relative. Les djihadistes sont à 20 -30 km de la ville. On dit que tout va bien, c'est faux. On fait semblant

que tout va bien. Si le chef de service est là, ses agents sont absents ». C'est dans cette atmosphère que les activités tentent de reprendre au Nord.

### 3.4.3.1. Services techniques

En plus des services essentiels que sont la santé, l'éducation, la fourniture de l'alimentation, largement traités dans ce qui précède, il faut ajouter celui de l'eau potable et de l'électricité qui, à un moment donné, ont manqué aux populations des grandes villes du Nord. A titre d'illustration, nous traitons dans l'encadré ci-dessous du cas de la Direction régionale d'Energie du Mali (chargée aussi de Kidal).

#### Encadré n° 5 : Cas d'EDM de Gao dans la fourniture d'eau et d'électricité

Face à la situation, il a fallu choisir des sites stratégiques comme l'Hôpital et limiter la fourniture de l'électricité à une tranche de la nuit (18 heures-23 heures). C'est le CICR qui est intervenu dans ce sens par la fourniture de 3000 litres /jour au lieu des traditionnels 18 000 litres/jour. Les autres dispositions prises par le service sont :

- offrir le choix au personnel de partir ou de rester : 10 agents sont restés et ont bénéficié par la suite d'une prime de motivation de 150 000 FCFA/mois, cette prime a dû être arrêtée au bout de 4 mois pour des problèmes de trésorerie ;
- envoi de consommables de Bamako (filtres, huile et batterie) pendant l'occupation pour l'entretien des groupes qui a été perturbé un moment entraînant la baisse de la production ;
- remplacement d'un transformateur sinistré par un autre mis à disposition par EDM mais transporté à Gao par les notables de cette ville ;
- reprise de la fourniture de carburant en lieu et place du CICR qui s'est retiré progressivement entre juillet et septembre 2013 avec l'élargissement du temps de fourniture de l'électricité (18 heures- 5 heures) ;
- fourniture gratuite de l'électricité et de l'eau pendant la crise jusqu'à janvier 2014 (probablement) ;
- réhabilitation de certaines lignes électriques à cause des dommages causés par les projectiles de guerre après la libération de la ville ;
- entretien des vieux groupes après la libération de la ville ;
- extension de la fourniture électrique le jour à certains services en plus de la station de pompage, de l'Hôpital, du Gouvernorat et de la Croix Rouge en fin juillet 2013 ;
- arrivée courant août 2013 d'une mission du Ministère de l'économie et de l'action humanitaire qui a permis la mobilisation de 500 millions de FCFA pour l'achat de carburant, ce qui a amélioré la production, couvert une trentaine de services publics et privés le jour et permis le remplacement d'un groupe électrogène
- d'autres appuis de l'Etat ont permis par la suite de couvrir toute la ville la nuit et les jours de fête.

Ces activités ont été cependant émaillées de difficultés comme la défectuosité des groupes qui oblige leur rotation le jour, le manque d'éclairage public et les délestages (à cause de la faiblesse de la production). Comme leçons tirées, la Direction envisage de tripler la capacité de stockage de carburant et augmenter la production électrique car la demande va en croissant, d'autres sources de production moins onéreuses, des dispositifs de sécurité plus performants pour les sites qui sont très sensibles et une interconnexion électrique à long terme.

### 3.4.3.2. Les services financiers

Nous citons quelques actions (non exhaustives) pour montrer que malgré la lenteur de la reprise, des initiatives existent.

Les services financiers comme les banques et les assurances reprennent progressivement leurs activités. La BNDA de Gao a même accordé un crédit à la consommation aux salariés et adouci les conditions de remboursement des prêts.

L'ONG GREFFA a donné 100 000 Fcfa à chaque membre des 47 associations de la région de Gao. L'ONU Femmes a offert 50 000 Fcfa par femme à 25 femmes non déplacées également

constituées en association (Groupe femmes Gao). Des opérateurs économiques comme ce boutiquier de Gao qui a vu sa boutique incendiée par les occupants a repris ses activités sur épargne personnelle en reconstruisant sa boutique (mais en banco) et ce boulanger de la même localité qui a pu reconstituer son unité de production grâce au matériel récupéré et à l'aide de parents et d'amis. Dans le cadre du projet de relance post crise, plus de 400 millions sont disponibles pour les cercles de Douentza, Tenenkou et Youwarou.

A Tombouctou, aucun service financier de l'Etat (contrôle financier, budget, impôt, trésor) n'était présent au moment de nos enquêtes

### **3.4.3.3. Les services d'encadrement**

Comme dit en guise d'introduction à cette partie, le retour de l'encadrement est timide malgré la prise de mesures incitatives à cause de l'insécurité et de la nécessaire reconstruction des locaux administratifs pillés et endommagés. Des experts de la CEDEAO étaient sur le terrain pour appuyer les structures d'Etat dans la reconstruction et la gestion post crise (DNDS). Cette reconstruction est en marche dans certaines localités comme Gao et Tombouctou où certains bâtiments ont été refaits (Gouvernorat et IFM de Gao, Académie et CAP de Tombouctou par exemple).

### **3.4.3.4. Les programmes**

Sans être exhaustif, on peut signaler l'existence du Projet d'Urgence de l'Education Pour Tous (PUEPT), du Projet de relance pour la reconstruction économique. Ainsi l'Etat est en train de mobiliser des moyens à travers la Direction régionale du Budget de Gao pour réhabiliter les classes, les équiper et pour l'alimentation scolaire. La formation des enseignants à la prise en charge psychosociale et à la culture de la paix est en cours (Académie Gao).

La planification 2014 (et au-delà) de la DNPSES, tient compte de la crise de 2012 notamment à travers la politique d'Economie Solidaire et Sociale (ESS) et son plan d'action. Mais ces documents n'étaient pas encore adoptés. Aussi face au risque d'insécurité alimentaire dans les régions du Nord au cours de 2014, un plan national d'urgence, à valider en mars 2014 par le Conseil national de sécurité alimentaire, était en préparation par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA).

En octobre 2013, le Premier ministre et le Ministre de l'Education ont lancé la campagne « retour à l'école (back to school) » financé par l'UNICEF. Dans la région de Tombouctou, un programme d'appui en kits scolaires pour les élèves et les enseignants est en cours d'exécution mais dans des conditions difficiles à cause des problèmes de transport.

Enfin, les attentes sont grandes par rapport au programme spécial en faveur des régions du Nord.

### **3.4.3.5. Les activités de production de revenus**

Dans le secteur des assurances, un opérateur de Tombouctou dit « *En juin (2013), je suis reparti pour Bamako pour que mes partenaires m'aident à reconstruire. J'ai reçu une petite somme pour retaper les lieux et un peu d'équipement pour redémarrer. La reprise des*

*activités est effective grâce aux primes d'assurance payées par certains opérateurs bénéficiaires de marchés et qui doivent les assurer.»*

Par rapport aux activités génératrices de revenus (AGR), un pasteur de Tombouctou dit « *J'espère que d'ici le mois de mars 2014, les programmes pour les femmes et les enfants vont redémarrer. C'est un centre de couture, de broderie à la main, de tricotage, de teinture et d'alphabétisation pour femmes et jeunes filles mères. 90% des femmes formées reçoivent un équipement en machine à coudre. Pendant la crise, 30 femmes ont été formées et équipées* ».

Dans le même cadre, la DRDSES de Mopti fait cas d'appui de 200 femmes par ONU Femmes. « *On a demandé à chaque femme ce qu'elle a appris à faire. Au niveau de la gare routière toutes celles qui vendent des galettes sont des déplacées. Elles ont été financées entre 50 000 et 80 000 FCFA en fonction de l'activité.*». Dans la même ville, « *des hommes ont commencé à travailler dans les rizières. Certains ont demandé 300 parcelles d'habitation, pour s'implanter ici, leurs demandes sont au niveau du maire. Il faut créer les conditions attractives pour que les gens retournent* » dit le même interlocuteur.

## CONCLUSIONS : LEÇONS ET PERSPECTIVES

### Leçons

La crise de 2012 au Mali a soulevé de nombreuses interrogations, remis en cause des certitudes et posé de multiples questions à propos de nos futurs proches et lointains. Elle a révélé les limites, en termes de failles, de forces et de faiblesses de nos systèmes de gouvernance politique, socioéconomique et sécuritaire.

L'analyse de la gouvernance politique a mis à jour toutes les ambiguïtés du fonctionnement régulier de notre système démocratique, à travers le consensus et un parlement trop muet face aux préoccupations majeures du citoyen ordinaire. Dans la pratique de tous les jours, il semble que le Mali connait plutôt un régime présidentiel que semi-présidentiel, tant l'Assemblée Nationale a semblé vivre sous l'influence permanente du Président de la République. La décentralisation n'a pas encore donné les fruits des fleurs qu'on lui a fait porter.

D'un point de vue économique, les programmes de lutte contre la pauvreté qui ont été substitués aux plans de développement n'ont pas produit les résultats escomptés ni en terme de croissance ni en terme de réduction de la pauvreté. Le système de planification, qui s'est considérablement affaibli, doit être rénové. Néanmoins, la gouvernance dans ce domaine a généré quelques résultats notamment un processus budgétaire qui gagne en transparence et un système de gestion des marchés publics de plus en plus efficace. La corruption et le traitement réservé aux rapports du Vérificateur Général et à ceux des autres structures de contrôle, assombrissent ces éclaircies dans la gestion des finances publiques.

La gouvernance au niveau social est particulièrement complexe. Le tableau le plus sombre est celui de l'éducation du point de vue de la qualité des enseignements et le repêchage à tous les niveaux qui en ont fait un système éducatif en détresse. Dans la santé, la société civile est fortement représentée à plusieurs niveaux de la pyramide sanitaire, à travers les Associations de Santé Communautaire (ASACO) jusqu'à la Fédération Nationale des Associations de Santé Communautaire (FENASCOM). En matière de financement de la santé, les mutuelles et les différents systèmes d'assurance maladie ouvrent des perspectives pouvant favoriser l'accès aux soins d'un plus grand nombre. L'énergie et l'eau connaissent des investissements importants mais la fourniture de service reste en deçà des attentes des citoyens.

La problématique de l'emploi demeure préoccupante, car, en dépit de la profusion des programmes et projets en cours, beaucoup de doutes subsistent sur leur capacité à résorber le chômage.

En ce qui concerne le logement, malgré des efforts relativement louables, les défis restent nombreux tels que la réalisation des logements sociaux, la gestion du loyer dans les centres urbains, l'extension galopante et anarchique des villes, la gestion anarchique du foncier, l'assainissement des centres urbains, le contrôle de la qualité des bâtiments.

En matière de défense et de sécurité, la gouvernance reste difficilement visible parce qu'étant des domaines de souveraineté dont l'accès est réservé à quelques grands initiés. Toutefois depuis les dernières rébellions au Nord, des ouvertures semblent avoir été faites vers la société civile, bien que l'implication de cette dernière soit encore timide et ses voix sans écho, au regard de l'autisme des autorités face aux multiples alertes de menaces présentes sur

le sol malien. Les différents accords ont été dénoncés en vain par la société civile. Les applications de ces accords ont participé à la fragilisation et à la désagrégation du système sécuritaire et favorisé l'occupation du Nord du Mali et la crise en 2012.

Aux temps forts de l'occupation, les nouveaux maîtres des lieux (MNLA, Ansar Dine, AQMI, MUJAO) ont imposé de nouveaux modes de vie aux populations. Les violences subies par les populations ont causé des traumatismes aux conséquences diverses. En guise de stratégies de gestion des traumatismes certaines personnes sont parties (les déplacés) d'autres sont restées sur place (les non déplacés). Les déplacés et non déplacés ont tous bénéficié d'une assistance plurielle ayant favorisé la résistance, premier moment de la résilience, étape indispensable à la reprise d'une vie relativement normale.

La libération des zones occupées a permis l'amorce d'un retour des déplacés vers les lieux de provenance. Toutefois le rebondissement, deuxième temps fort de la résilience, est toujours attendu faute de conditions appropriées de mise en œuvre d'activités ordinaires gratifiantes au niveau local. Le pays a été libéré, mais pas sécurisé jusque-là, ce qui hypothèque toute production de biens et de revenus. Les partenaires hésitent toujours à investir dans un espace non sécurisé ou à sécurité volatile.

Actuellement, il semble qu'il est trop tôt pour parler de rebondissement dans les zones qui ont été occupées. Le rebondissement prendra du temps à se mettre en place, il peut être difficilement observable dans un espace où les facteurs du traumatisme sont encore loin d'être maîtrisés.

## **Perspectives**

Sur le plan politique, les dernières élections présidentielles et législatives ont connu des taux de participation jamais égalés auparavant. C'est sans doute le signe d'une prise de conscience des populations, du fait de la crise, de la nécessité de s'impliquer davantage dans la gestion des affaires publiques à travers le choix des responsables chargés de les conduire. Cette dynamique doit être entretenue par les actions des partis politiques et de la société civile.

En matière de lutte contre la corruption, l'engagement des nouvelles autorités sur une politique de « tolérance zéro » en la matière et quelques actions concrètes déjà menées sont porteurs d'espoir.

Dans le domaine de la justice, plusieurs poursuites judiciaires ont été enclenchées dans l'affaire des « Bérets rouges ». Dans un élan de satisfaction, le président de l'AMDH a déclaré qu'en procédant à ces arrestations, la justice malienne permet aux familles de victimes d'espérer la vérité sur la disparation de leurs proches et d'entrevoir la justice. Selon lui, ces poursuites judiciaires et ces convocations, constituent un signal fort de la justice malienne pour lutter contre l'impunité au Mali. Les autorités doivent soutenir ce processus de justice pour aider le Mali à retrouver la paix et la stabilité.

Les Etats généraux de la décentralisation ont formulé plusieurs recommandations pertinentes dont la mise en œuvre apportera un nouveau souffle au processus et permettra une meilleure gouvernance des affaires des collectivités locales.

En matière de gestion du développement, on assiste à un réveil des fonctions de prospective et de planification stratégique. Le premier signe de ce réveil est la création d'un ministère

dédié à la prise en charge de ces fonctions. Pour relancer la démarche prospective, le Ministère du Plan et de la Prospective a organisé le 23 janvier 2014 la journée nationale de la prospective. L'objectif général de cette journée était de promouvoir un état d'esprit global, systémique avec une vision à long terme des problèmes de développement donc de type «Prospective Stratégique» auprès des décideurs. La journée a recommandé de :

- lancer une nouvelle étude prospective à l'horizon d'une génération (2035 ou 2040) ;
- rénover le système de planification et renforcer ses capacités institutionnelles et organisationnelles en ressources humaines qualifiées, en méthodes et outils et en ressources financières pour permettre une opérationnalisation correcte de la vision à travers un processus performant de planification stratégique.

Dans le cadre du processus de sortie de crise, le Gouvernement de transition a préparé le « **Plan pour la Relance Durable du Mali** » (**PRED**). Ce plan, qui s'inscrit dans le cadre du CSCRP 2012-2017, inclut les inflexions stratégiques qu'appellent l'urgence et la profondeur de la crise actuelle.

Le PRED a constitué le support de la conférence internationale de donateurs « Ensemble pour le Renouveau du Mali » à Bruxelles le 15 mai 2013.

Dans la perspective de création des bases d'une économie résiliente, le Plan pour la Relance Durable comprend des éléments structurants suivants:

- (i) des programmes d'investissement en infrastructures (énergétiques, routières y compris les corridors) dont l'insuffisance constitue un véritable goulot d'étranglement au développement économique. Ceci devrait permettre un afflux significatif d'investissements, particulièrement dans l'agro-industrie ;
- (ii) des investissements pour améliorer la qualité des services de l'administration pour renforcer la confiance entre l'Etat et les citoyens. La problématique de la décentralisation doit être repensée dans ce contexte ;
- (iii) La sécurité alimentaire, dans un pays dont 70% de la population réside en zone rurale, reste une priorité. Il s'agit ici d'améliorer significativement la productivité agricole par une maîtrise des techniques agricoles, des circuits de commercialisation et de transformation fonctionnels ;
- (iv) l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau potable) pour les populations déplacées et réfugiées. Relever le défi de la qualité de ces services, particulièrement de l'éducation est sans doute le plus grand défi que la société malienne devra affronter.

A l'issue de la Conférence, les donateurs se sont engagés à fournir un montant d'assistance de 3,25 milliards d'euros, soit plus de 2000 milliards de francs CFA sur la base des priorités identifiées par le PRED.

Par ailleurs le Gouvernement du Mali prépare le **Programme de Développement Accélééré des Régions du Nord (PDA/RN)**. L'objectif général de ce programme est de consolider la paix et la sécurité à travers le développement socio-économique des régions affectées par la crise.

**En matière de sécurité**, les perspectives sont de quatre ordres : l'armée (une loi de programmation), le vivre ensemble (la commission vérité justice réconciliation), l'inter compréhension intra religieuse (la formation des leaders religieux) et l'instauration de relations de bon voisinage avec certains pays limitrophes.

Pour ce qui concerne l'armée, il est indispensable d'aller au-delà des discours et transformer les déclarations d'intention pour passer à des actions plus concrètes « *en construisant l'armée de nos besoins, plutôt que de conserver l'armée de nos habitudes.* ». Les efforts des partenaires occidentaux sont orientés vers la formation et le recyclage de nombreux militaires pour que le Mali puisse disposer à plus ou moins long terme d'une force de sécurité et de défense pouvant protéger les individus et leurs biens sur le sol malien. La loi de programmation militaire annoncée ne manquera pas de capitaliser ces acquis en matière d'orientation de la politique nationale de défense et de sécurité.

L'existence d'une commission de défense, que l'on espère plus soucieuse du bien-être général des populations fera de la sécurité une priorité nationale, un bien public indispensable au développement.

Le retour de la paix ne saurait être une réalité tant que les conditions d'un vivre ensemble ne sont pas réunies. Cette envie de vivre ensemble, en reconstruisant la mosaïque d'après Oxfam, est à susciter. Pour y parvenir le modèle de la commission vérité justice et réconciliation n'est pas en soi une panacée. Elle doit nécessairement prendre en compte la diversité et la profondeur des blessures causées par la crise.

En ce qui concerne le domaine religieux, les services de formation des lettrés musulmans pourront éclairer d'une nouvelle lumière positive les différentes positions quelquefois antagonistes du religieux et modérer les ardeurs des différents égos.

Avec nos voisins, l'harmonisation, des points de vue sur l'essentiel est mise en route. En témoigne les différentes visites du chef de l'Etat dans certains pays voisins.

## RECOMMANDATIONS

### A l'endroit du Gouvernement

- moraliser l'administration, renforcer ses capacités et accroître son professionnalisme ;
- promouvoir le contrôle de qualité des infrastructures et des services fournis par les collectivités locales ;
- mieux intégrer les autorités traditionnelles dans le processus de décentralisation et dans la gestion des pouvoirs locaux ;
- assurer, par la sensibilisation, une meilleure implication de la population dans la vie politique locale ;
- éradiquer la culture de l'impunité pour lutter contre la corruption ;
- revaloriser les traitements des agents publics ;
- asseoir un mode de gouvernance du secteur de la justice à même de lui permettre de dire le droit et de faire appliquer le droit dit sans considération pour les parties en présence.
  
- renforcer le leadership politique des fonctions de prospective et de planification stratégique ;
- rénover le système de planification et renforcer ses capacités institutionnelles et organisationnelles en ressources humaines qualifiées, en méthodes et outils et en ressources financières pour permettre une opérationnalisation correcte de la vision à travers un processus performant de planification stratégique ;
- contribuer aux initiatives des organismes d'intégration, notamment la CEDEAO, en matière de création d'une monnaie régionale autonome.
  
- prendre rapidement des mesures pour renverser la tendance et accroître la qualité du système éducatif afin de disposer du potentiel nécessaire pour soutenir le développement du pays.
- prendre des mesures pour accroître l'efficacité de la gestion du secteur de la santé, le doter de ressources humaines qualifiées et motivées, d'infrastructures, d'équipements et de moyens financiers ;
- mettre en place une politique de croissance économique forte et soutenue, créateur d'emplois et génératrice de revenus, notamment au profit des couches les plus défavorisées ;
- accroître l'offre d'emploi dans les milieux urbain et rural grâce au développement du secteur privé
- prendre en charge et valoriser le secteur informel dans les stratégies nationales de l'emploi, sachant que celui-ci occupe les deux tiers de l'activité économique du pays ;
- renforcer les systèmes existants de protection sociale et réaliser une extension progressive des champs d'application des mécanismes contributifs et non contributifs de la protection sociale.
  
- mieux internaliser le processus du MAEP pour en faire un système endogène de suivi-évaluation participatif de la gouvernance ;
- présenter chaque année le rapport de suivi de la gouvernance au même titre et au même niveau que les rapports du Vérificateur général et du Médiateur de la République.

- professionnaliser davantage l'armée et l'équiper de façon moderne à travers l'adoption et la mise en œuvre d'une politique de défense et de sécurité;
- occuper le terrain militairement et de façon pérenne avec les moyens de surveillance appropriés ;
- développer le service du renseignement militaire et traiter les informations en temps réel.

### **A l'endroit de l'Assemblée Nationale**

- Assurer une implication plus efficace de l'AN dans les questions de sécurité ;
- interpellier régulièrement l'exécutif sur l'état de la nation en matière de défense et de sécurité ;
- exiger la formulation d'une loi de programmation militaire et sa mise en œuvre.

### **A l'endroit des partis politiques**

- Fournir des efforts en matière d'éducation civique des électeurs pour que les taux de participation atteints lors des élections de 2013 ne soient pas juste une conséquence passagère de la crise de 2012 mais un réel regain de civisme chez les populations ;
- se rassembler en un nombre restreint de partis autour de quelques projets politiques différenciés pour donner de la consistance au débat politique et lui permettre de contribuer efficacement au progrès du pays.

### **A l'endroit de la société civile**

- Renforcer ses capacités pour jouer son rôle de contre-pouvoir et de contrôle de l'action publique ;
- entreprendre et maintenir des activités de veille permanente à tous les niveaux sensibles ;
- participer activement à la loi de programmation militaire ;
- prendre une part active aux futurs accords.

### **A l'endroit des partenaires techniques et financiers**

- Tenir les engagements dans le cadre du financement du PRED ;
- appuyer le processus de renforcement des capacités de planification stratégique ;
- soutenir les actions de lutte contre la corruption ;
- veiller à la traçabilité de toute aide, quelle que soit sa nature ;
- appuyer la reconstruction de l'armée et des forces de sécurité.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Afrobaromètre-Great, 2013, Le citoyen, l'État et la corruption. Résultats du round 5 des enquêtes Afrobaromètre au Mali.
- AMDH /FIDH, 2013. *Crimes de guerre au Nord-Mali*. 26 pages.
- Assemblée Nationale, Loi n°95-073 portant statut des partis de l'opposition en République du Mali du 15 septembre 1995.
- Assemblée Nationale, 2000, Loi 00-046 AN-RM, Régime de la presse et délit de presse. 16 juin.
- Assemblée Nationale, Loi électorale n°06-044 du 04 septembre 2000 modifiée par la Loi n°2011-085 du 30 décembre et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013.
- L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 1<sup>er</sup> août 2005Assemblée Nationale, loi n° 05-047/ du 18 aout 2005 portant charte des partis politiques.
- Assemblée Nationale, 2011, Amendements proposés et adoptés sur la loi constitutionnelle portant révision de la constitution du 25 février 1992,. 32 pages.
- Bagayoko, Niagalé, 2003 « L'implication accrue des acteurs civils et non étatiques africains dans la gestion des politiques de sécurité: les ambiguïtés de l'approche américaine », *Journal des anthropologues*, pp 53-73.
- Baromètre des Médias Africains (BMA) Mali 2012, Première analyse locale du paysage médiatique africain, Friedrich Ebert Stiftung,
- Bernus, E., 1992. 'Etre touarègue au mali'', in : *Politique-africaine : Le Mali : la transition*, n°47, octobre1992, pp23-30.
- Bourgeot André, 2000 « Sahara: espace géostratégique et enjeux politiques (Niger), in
- Bureau du Vérificateur Général du Mali, Rapports de 2005 à 2012
- Cahen Michel, 1999, « L'État ne crée pas la nation: la nationalisation du monde », *Autrepart* (10), pp 151-170
- CASCA, 2011 et 2012, Bulletins
- Chabrol F., 2002, « Sécurité et défense en Afrique subsaharienne : Quel partenariat avec l'Europe ? » IRIS : Colloque
- Centre d'Etudes et de Recherche pour la Démocratie et le Développement Economique et Social (CERDES) et Coalition Mondiale pour l'Afrique et Africa Leadership Forum, (1997). *Le processus démocratique malien de 1960 a nos jours*, Bamako, Editions DONNIYA, 218 pages.

Choi Sun Kyung ; Touré Fadimata, 2012 Justice et réparation pour les femmes du nord du Mali (Rapport ONU Femmes)

Commission Européenne, Aide Humanitaire et Protection civile, 2013, ECHO Europe/Aid : Fiche Info « résilience »

Commission Européenne, 2013, résilience : tirer les leçons des crises alimentaire en Afrique, Aide Humanitaire et protection civile

Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH), 2010, Rapport annuel. 64 pages.

Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH), 2012, Rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme au Mali, 55 pages.

Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH), 2013, Rapport annuel, 65 pages

Commission Nationale de Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Rapport National d'Auto Evaluation (RNAE), novembre 2008, 410 pages

Coulibaly Moussa mary Balla, 2012, *Mali : la Nation trahie*, Bamako, Les presses d'imprimerie Color,

Delcroze, Jacques 2012, « Effondrement du rêve démocratique au Mali : Un islam tiraillé, » *Le monde diplomatique*, septembre

DIALLO Mohamed (Sous la Coordination), 2001, « Rapport général de l'Etude Nationale Prospective 'Mali 2025'' » 200 pages.

Diarra Bakary N'Badiallah (Boniface), 2012 « Solution à la tragédie malienne: Eviter la cancérisation ou l'internationalisation de la crise » in *La crise au Mali: Recueil de contributions, Société Malienne des Sciences Appliquées (MSAS), Bamako, Cahier spécial, Décembre*, pp 82-91

Dialla Konaté, 2012, « la situation au nord-Mali : une tentative de compréhension des pistes de solution » in *La crise au Mali: Recueil de contributions, Société Malienne des Sciences Appliquées (MSAS), Bamako, Cahier spécial, Décembre*, pp 7-21

Diawara, Daba, 2008, Pour la consolidation de la démocratie au Mali, Rapport.

Direction du développement et de la Coopération de la Confédération suisse, 2007, Décentralisation et gouvernance Locale,

Direction Nationale des Collectivités territoriales, 2013 Recueil des textes de base de la décentralisation.

Djament-Tran Géraldine, le Blanc Antoine, l'homme Serge ; Rufat Samuel, Reghezza-Zitt Magali, 2012, Ce que la résilience n'est pas, ce qu'on veut lui faire dire

Dufour Julia, Kupper Claire, 2012, « Groupes armés au nord-Mali : état des lieux », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité.

Dupont, B., Grabosky, P., Shearing, C., et Tanner, S. « La gouvernance de la sécurité dans les États faibles et défaillants » in: *Champ Pénal/ Penal Field*, Vol. IV, 2007 FIDA, 1999 FIDA, 1999, la bonne gouvernance : une mise au point

Etats généraux sur la corruption et la délinquance financière, 2008, Rapport général

Grégoire Emmanuel, Schmitz Jean 2000: Monde arabe et Afrique noire: permanences et nouveaux liens, *Emmanuel Grégoire, et al*, , *Afrique noire et monde arabe: continuités et ruptures*, Edition Aube, IRD, pp 15-20

Gourdin Patrice, 2012 : *Géopolitique du Mali : un Etat failli ?*

Initiative Africaine pour la Sécurité Humaine, 2009, Mali Criminalité et Justice Criminelle, Monographie 162 pages.

INSTEAD CEPS, DIAL, 2009 « Multiples dimensions de la pauvreté, gouvernance et démocratie, le point de vue des populations maliennes », enquête ELIM 2006, premiers résultats.

Inter Réseaux Développement rural, 2013, Bulletin de synthèse souveraineté Alimentaire

Joumard Robert, 2009 ; Rapport N°LTE 0910 : le concept de Gouvernance

Keïta, Naffet, 2008, « Gestion des crises intra et interethnique en Afrique : l'exemple des "révoltes et rébellions" Touaregs au Mali en question », in: *Revista de Politica Internationala* (RPI), Annul III, Nr. XI-XII (Roumanie, Bucarest), pp. 94-115.

Keïta, Naffet, 2012, « Du pouvoir ethnique Touareg à la sanctuarisation de l'AQMI et les « dires » de l'État dans l'espace saharo-sahélien au Mali, Communication au colloque du 19 juin "*Quelles constructions politiques au Nord Mali face aux crises dans le Sahel ?*", Fondation Gabriel Péri.

Korno Ousamane, 2011, « Contrôle des armes légères et de petit calibre au Mali, vers un contrôle parlementaire plus efficace », Bamako, Friedrich Ebert Stiftung

Kougniazondé Christophe C., 2010, « le cadre constitutionnel régissant les interventions des forces de défense et de sécurité publique » in : *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, P. 21-35, Paris : OIF, 318 Pages.

Lacroix Isabelle, St-ARNAUD Pier-Olivier, 2012, la Gouvernance : tenter une définition, Cahiers de recherche en politique appliquée, Vol. IV, numéro 3.

Lohmann, Annette, 2011, « Qui sont les maîtres du Sahara ? vieux conflits, nouvelles menaces : le Mali et le sahara central entre les Touaregs, Alquaeda et le crime organisé », *Friedrich Ebert*, N°5.

Loi N° 04-051/ du 23 Novembre 2004 portant organisation générale de la défense nationale, Journal officiel de la république du Mali du 10 janvier, 2005.

Maiga Mariam Djibrila, 2011. « Lutte contre le Terrorisme au Mali : gestion, prévention et une mobilisation pleine et entière de la société civile », SIPRI, CONASCIPAL-Mali,

Maiga Yachim Yacouba, 2012 « Nord-Mali: La politique sécuritaire d'ATT a atteint ses limites » in *La crise au Mali: Recueil de contributions, Société Malienne des Sciences Appliquées (MSAS), Bamako, Cahier spécial, Décembre*, pp 49-52

Mali, 1960, Constitution du 22 septembre.

Mali, 1974, Constitution du 2 Juin,

Mali 1992 du Constitution du 25 Février.

Mandiang Lamine, 2008, réflexion autour du concept de gouvernance (communication)

Moulaye Zéini, (sous la direction), 2010, Société civile et gouvernance de la sécurité, Actes du premier Forum de la société civiles sur la gouvernance démocratique et la gouvernance au Mali

Michalet Bernard, 2012, Autour de la résilience, 4<sup>ème</sup> congrès du CGJDC

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, 2006, Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation,

Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, 2011, Etude sur le Bilan et les Perspectives de la Décentralisation au Mali, Rapport Final, mars

Ministère chargé des relations avec les institutions et les partis politique, 1998, Rapport général du comité national préparatoire du Forum politique national,

Ministère de la justice, 2009, Plan opérationnel 2010-2014 du Programme décennal de développement justice, 159 pages.

Moulaye, Zeïni. *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali. Un défi du développement durable*. Bamako : Friedrich Ebert Stiftung, 2005

MOULAYE, Z., DIABATE, A. et DOUMBIA, Y. 2007, Gouvernance de la justice au Mali, Friedrich Ebert Stiftung, 192 pages

MOULAYE Zeïni / IGP Mahamadou NIAKATÉ, 2011, *Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix, L'expérience Malienne*, Abuja, Décembre, Friedrich-Ebert-Stiftung

N'Diaye B., 2010, La problématique du contrôle parlementaire en Afrique francophone, in : *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, P. 36-41, Paris : OIF, 318 Pages.

N'Diaye Issa, 2012, « Géopolitique du Sahara, crise généralisée du capitalisme mondialisé, crises identitaires et avenir de l'Etat-nation : le cas du Mali » cité par le journal le Prétoire du 25 juin.

Obrist Brigit, Pfeiffer Constanze, Henley Robert, 2011, La résilience sociale multi-strates, une nouvelle approche de la recherche pour l'adaptation au changement global, NCCR, North-south Dialogue, n°33

Olivier De Sardan, Jean Pierre, 2009, les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest, Etudes et Travaux n° 79, LASDEL Niger

RECOFEM (2011). Impact des quatre (4) programmes décennaux sur les conditions de vie des femmes au Mali. Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, 152 pages.

République du Mali, 1996, Décret n° 96-159/ PRM du 31 Mai 1996 instituant l'Espace d'interpellation démocratique (EID).

Rut Diamint, 2010, « Conflit et États défaillants » *Revue ASPECTS*, N° 4, pp71-87

Saidou Abdoul Karim, 2012, « Le projet indépendantiste touareg : Quête de reconnaissance ou quête de pouvoir ? » in *La crise au Mali: Recueil de contributions, Société Malienne des Sciences Appliquées (MSAS), Bamako, Cahier spécial, Décembre*, pp 34-42

Schmitz Jean, 2000, « L'islam en Afrique de l'Ouest: les méridiens et les parallèles », in *Emmanuel Grégoire, et al, Afrique noire et monde arabe: continuités et ruptures*, Edition Aube, IRD, 2000, pp 117-138

SIDIBE Konimba, 2004, « Communication » Séminaire International sur la Gouvernance au Mali.

Sylla Abdoul Karim, 2012 « La situation au Nord-Mali est-elle réversible ? Comment le MNLA et Ansar Dine ont défait l'armée malienne? Comment reconquérir le Nord-Mali ? » in *La crise au Mali: Recueil de contributions, Société Malienne des Sciences Appliquées (MSAS), Bamako, Cahier spécial, Décembre* pp 56-68

Transparency International, 2013, « Corruptions Perception » Index

TRAORE, M. et DIABY, S.-M, 2011, « Les élections au Mali. Pourquoi le taux de participation est toujours si bas ? », Friedrich Ebert Stiftung, 53 pages

**Ministère de l'Economie et des Finances (2009, 2012)**, Etude diagnostique du système de sélection, de programmation, de budgétisation, de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation a posteriori des projets et programmes d'investissement public et élaboration d'un plan d'actions pour le renforcement des capacités, rapport final, Mars 2012 ;  
Etude relative à la création d'une Direction Générale de l'Economie (Rapport Final), Avril 2009.

**Direction Nationale de la Planification du Développement (2012)** : Budget Spécial d'Investissement, versions 2010, 2011 et 2012 ;  
Rapport sur la situation économique et sociale du Mali 2012 et perspectives 2013, version finale 2013 ;  
Rapport Final de la Conférence débat sur les orientations économiques du Mali de 1960 à 2010, version 2010 ;

Rapport sur la planification au Mali : historique et organisation institutionnelle, version 2005 ;

Rapport général du séminaire de Ségou II sur le renouveau de la planification au Mali (Ségou, du 05 au 07 mai 2003), version 2003.

**Institut National de la Statistique (2010, 2011, 2012) :** Enquête par Grappe à Indicateurs Multiples et de Dépenses des Ménages (MICS/ELIM) 2010, version 2011 ;

Enquête Démographique et de Santé dans certaines régions du Mali (EDSM 2012-2013) ; Enquête Nationale Nutritionnelle Anthropométrique et de Mortalité Rétrospective, version 2011 et 2012;

**Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations des Services Publics (2010, 2011),** statistiques des marchés passés 2010, 2011 et 2010 ;

**CT/CSLP (2002, 2007, 2012) :** Rapport CSLP 2002-2006, version finale 2002 ;

Rapport final CSCR 2007-2011, version finale 2006 ;

Rapport final CSCR 2012-2017, version finale 2011 ;

Rapports de mise en œuvre du CSLP 2002-2006 et du CSCR 2007-2011 ;

Rapport des enquêtes : ELIM 2010, EDSM V 2012-2013, SMART Mali 2011 et 2012 ;

Rapport des consultations nationales sur l'agenda de développement de l'après-2015, Mai 2013 ;

Rapport de l'atelier d'appropriation et d'opérationnalisation des mécanismes institutionnels du CSCR, des OMD et du suivi des conclusions et recommandations de la 6ème table ronde des bailleurs de fonds du Mali, le 14 octobre 2009

**Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD 2012) :**Rapport final de l'étude sur les effets économiques et financiers de la crise politique et sécuritaire de 2012 au Mali, analyse et énoncé de mesures conservatoires;

Rapport de l'étude sur les impacts de la crise socioéconomique et politique de 2012 sur l'atteinte des OMD ;

Deuxième rapport de mise en œuvre des OMD au Mali, version finale 2009 ;

Plan décennal pour la réalisation des OMD 2006-2015 au Mali, version finale 2007.

Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) (2009) : Rapport d'évaluation de la République du Mali, Juin 2009 ;

Mohamed DIALLO et Salif DIALLO (2011) : Perspectives de la Gouvernance en Afrique, cas du Mali, septembre 2011.

Mohamed MOINDZE (2010), Standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques, mars 2010

Banque Africaine de Développement (2008) : Orientations stratégiques et plan d'actions en matière de gouvernance, GAP 2008-2012 ;

International Budget Partnership (IBP 2010) : Enquête sur le budget ouvert 2010, principales conclusions ;

ADE, (2009), « Evaluation de la mise en œuvre du PAGAM/GFP sur la période 2006– mi 2009»

Mali : Rapport PEFA (Public Expenditure Financial Accountability, 2007 et 2010);

**CPS du Secteur Education (2011)** : Annuaire national des statistiques scolaires de l'enseignement fondamental du Mali, période 2006-2011 ;

Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC), version 1998 et mis en œuvre en 2001 ;

Cluster Education – Mali, 2012 ;

Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT, Secteur Education 2010-2012 version avril 2010 ;

**CPS du Secteur Santé, Développement Social et Promotion de la Famille (2011)** :

Annuaire national de la Santé, période 2006-2011 ;

Cadre de Dépenses à Moyen Terme CDMT- Santé 2009-2011 dans la perspective des objectifs 2015 ;

PRODESS II prolongé 2009 -2011/ Composante Santé ;

L'approche sectorielle dans le domaine de la Santé au Mali, mars 2009 ;

**Commissariat à la Sécurité Alimentaire (2011)** : Plan d'accélération de l'atteinte de la cible 2 de l'OMD n°1, version 2011 ;

PNSA phase II 2011-2015, version 2011 ;

Accélération des OMD dans les 166 communes les plus vulnérables du Mali, version 2011 ;

Initiative de mise en œuvre des OMD dans les 166 communes les plus vulnérables du PNSA, version 2008.

**Direction Nationale de l'Hydraulique (2011)** : CDMT 2012-2014, version 2011 ;

Programme Sectoriel Eau et Assainissement (PROSEA, 2009-2011), version 2008

**Secrétariat Général du Gouvernement (2006)** : Politique Nationale de l'Eau, 2006 ; Plan National d'Accès à l'Eau Potable 2004-2015, version 2004 ; Stratégie Nationale de Développement de l'Alimentation en Eau Potable au Mali, version 2007.

Ministère du Plan et de la prospective(2014) : Rapport sur la situation économique et sociale du Mali en 2013 et perspectives 2014.

## **ANNEXES**

## Gouvernance Socioéconomique, Politique, Sécuritaire et Résilience a la crise 2012 au mali : enjeux et perspectives

**B.C.E.A.O. / BAMAKO**

SERVICE DES ETUDES ET DE LA STATISTIQUE

BALANCE DES PAIEMENTS DU MALI

LIBELLES	2011			2012			2013*(03/14)			2014**(03/14)			2015**(03/14)		
	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde
<b>1 - COMPTE DES TRANSACTIONS COURANTES</b>	1 814,511	2 124,257	-309,746	2 213,0	2 352,2	-139,2	2 829,4	3 082,4	-253,0	2 640,9	3 075,1	-434,2	2 478,6	2 851,4	-372,8
1.1. BIENS	1 127,655	1 284,712	-157,057	1 532,2	1 475,1	57,0	1 359,1	1 535,5	-176,4	1 197,6	1 598,4	-400,9	1 258,6	1 646,5	-388,0
1.1.1. Marchandises générales	324,137	1 284,712	-960,575	466,5	1 475,1	-1 008,6	446,3	1 535,5	-1 089,3	436,4	1 598,4	-1 162,0	452,4	1 646,5	-1 194,1
1.1.2. Exportations nettes de biens dans le cadre du	-0,627	0,000	-0,627	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.3. Or non monétaire	804,145	0,000	804,145	1 065,6		1 065,6	912,9		912,9	761,2		761,2	806,1		806,1
1.2. SERVICES	193,880	532,433	-338,553	176,1	543,3	-367,2	174,4	1 102,0	-927,6	207,6	1 109,8	-902,2	217,9	849,2	-631,3
1.2.1. Transports	4,791	335,234	-330,443	1,3	343,4	-342,1	1,4	346,1	-344,7	1,6	386,4	-384,8	1,7	376,4	-374,6
- dont fret	0,318	266,508	-266,190	0,0	305,8	-305,8	0,0	318,3	-318,3	0,0	331,4	-331,4	0,0	341,4	-341,4
1.2.2. Voyages	99,308	56,208	43,100	72,4	52,1	20,3	86,8	54,7	32,2	99,9	57,4	42,4	111,8	58,6	53,3
1.2.3. Autres services	89,781	140,991	-51,210	102,4	147,9	-45,4	86,1	701,2	-615,0	106,2	666,0	-559,8	104,3	414,3	-310,0
1.3. REVENU PRIMAIRE	27,548	245,454	-217,906	41,4	276,2	-234,831	43,1	374,1	-331,0	44,8	293,4	-248,6	46,5	279,0	-232,5
1.3.1. Rémunération des salariés	15,299	19,564	-4,265	16,5	18,0	-1,5	17,3	18,7	-1,4	18,2	19,5	-1,3	18,9	20,0	-1,1
1.3.2. Revenu des investissements	12,249	220,551	-208,302	17,0	252,1	-235,131	17,9	349,2	-331,4	18,8	267,9	-249,1	19,7	252,9	-233,2
dont intérêts/dette publique		17,100	-17,100		17,9	17,0		18,9	-18,9		21,4	-21,4		24,5	-24,5
1.3.3. Autre revenu primaire	0,000	5,339	-5,339	7,9	6,1	1,8	7,9	6,1	1,8	7,9	6,1	1,8	7,9	6,1	1,8
1.4. REVENU SECONDAIRE	465,428	61,658	403,770	463,3	57,4	405,8	1 252,8	70,8	1 182,0	1 190,8	73,4	1 117,4	955,6	76,6	879,0
1.4.1. Administrations publiques	96,911	15,866	81,045	42,6	13,6	29,0	803,3	13,6	789,7	717,2	13,8	703,4	457,4	14,1	443,3
dont aide budgétaire	55,700		55,700	3,8		3,8	124,2		124,2	116,0		116,0	142,0		142,0
1.4.2. Autres secteurs	368,517	45,792	322,725	420,7	43,9	376,8	449,5	57,3	392,2	473,6	59,6	414,0	498,2	62,5	435,7
1.4.2.1 Transferts personnels	354,695	41,281	313,414	406,0	38,6	367,4	433,3	57,3	376,0	454,9	59,6	395,4	477,7	62,5	415,1
1.4.2.2 Autres transferts courants	13,822	4,511	9,311	14,8	5,3	9,4	16,2		16,2	18,7		18,7	20,5		20,5
<b>2 - COMPTE DE CAPITAL</b>	170,739	0,025	170,714	55,6	2,2	53,4	169,4	0,0	169,4	190,1	0,0	190,1	180,9	0,0	180,9
2.1. Actifs non financiers non produits	0,002	0,000	0,002	0,1	1,9	-1,8			0,0			0,0			0,0
2.2. Transferts de capital	170,737	0,025	170,712	55,5	0,3	55,1	169,4	0,0	169,4	190,1	0,0	190,1	180,9	0,0	180,9
2.2.1. Administration publique	138,300	0,000	138,300	15,7	0,0	15,7	125,7	0,0	125,7	142,0	0,0	142,0	131,0	0,0	131,0
- Remises de dette			0,000	6,6		6,6	11,3		11,3	22,0		22,0	22,0		22,0
- Autres transferts	138,300		138,300	9,2		9,2	114,4		114,4	120,0		120,0	109,0		109,0
2.2.2. Autres secteurs	32,437	0,025	32,412	39,7	0,3	39,4	43,7		43,7	48,1		48,1	49,9		49,9
Capacité(+)/ besoin (-) de financement	1 985,250	2 124,282	-139,032	2 268,6	2 354,4	-85,8	2 998,8	3 082,4	-83,6	2 830,9	3 075,1	-244,2	2 659,5	2 851,5	-192,0
<b>3 - COMPTE FINANCIER</b>	262,060	368,046	-105,986	103,9	201,3	-97,4	118,6	263,7	-145,1	53,0	271,6	-218,6	72,5	285,6	-213,1
3.1. Investissements directs	2,066	262,427	-260,361	8,1	203,1	-195,0	8,6	206,7	-198,1	9,0	220,8	-211,8	9,5	204,1	-194,7
3.1.1. Titres de participation	2,099	185,407	-183,308	8,2	96,3	-88,1	8,6	114,8	-106,2	9,0	138,2	-129,2	9,5	113,2	-103,7
3.1.2. Instruments de dette	-0,033	77,020	-77,053	0,0	106,9	-106,9	0,0	91,9	-91,9	0,0	82,7	-82,7	0,0	90,9	-90,9
3.2. Investissements de portefeuille	0,917	19,326	-18,409	0,5	5,7	-5,2	0,5	6,0	-5,5	0,5	6,3	-5,8	0,5	6,9	-6,4
3.2.1. Administrations publiques		20,127	-20,127		7,5	-7,5		7,9	-7,9		8,2	-8,2		8,7	-8,7
3.2.2. Autres secteurs	0,917	-0,801	1,718	0,5	-1,8	2,3	0,5	-1,9	2,4	0,5	-1,9	2,4	0,5	-1,7	2,2
3.3. Dérivé financiers	0,000	0,000	0,000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.4. Autres Investissements	259,077	86,293	172,784	95,3	-7,5	102,8	109,5	51,0	58,5	43,5	44,4	-0,9	62,6	74,5	-12,0
3.4.1. Administrations publiques	0,000	123,300	-123,300	0,0	5,0	-5,0	0,0	105,8	-105,8	0,0	56,2	-56,2	0,0	101,0	-101,0
tirages budgétaires		45,000	-45,000		0,0	0,0		39,5	-39,5			0,0		32,7	-32,7
tirages projets		120,000	-120,000		22,9	-22,9		120,0	-120,0		112,0	-112,0		123,3	-123,3
Variation des arriérés					21,6	-21,6			0,0			0,0			0,0
3.4.2. Autres secteurs	259,077	-37,007	296,084	95,3	-12,5	107,8	109,5	-54,8	164,3	43,5	-11,8	55,3	62,6	-26,5	89,0
<b>4. FINANCEMENT EXCEPTIONNEL</b>	<b>13,619</b>	<b>0,000</b>	<b>13,619</b>	<b>6,6</b>	<b>21,6</b>	<b>-15,0</b>	<b>11,3</b>	<b>0,0</b>	<b>11,3</b>	<b>22,0</b>	<b>0,0</b>	<b>22,0</b>	<b>22,0</b>	<b>0,0</b>	<b>22,0</b>
4.1. Allègement de dette PPTE	13,619		13,619	6,6		6,6	11,3		11,3	22,0		22,0	22,0		22,0
4.2. Variation des arriérés				0,0	21,6	-21,6			0,0			0,0	0,0		0,0
4.3. Financement à rechercher								0,0	0,0	0,0		0,0			0,0
4 - ERREURS ET OMISSIONS NETTES			-25,186	-2 157,7	-2 147,2	-10,5			0,0			0,0			0,0
<b>5 - SOLDE GLOBAL</b>	<b>5,4</b>	<b>50,0</b>	<b>-44,613</b>	<b>7,0</b>	<b>5,9</b>	<b>1,118</b>			<b>61,5</b>			<b>-25,5</b>			<b>21,2</b>
6 - AVOIRS ET ENGAGEMENTS EXTERIEURS	-5,363	-49,976	44,613	-7,0	-5,9	-1,1						-90,5			
6.1 Banque Centrale	-40,816	-11,661	-29,155	36,5	-7,4	43,8						-67,9	65,0		
6.2 Autres institutions de dépôts	35,453	-38,315	73,768	-43,5	1,5	-44,9						51,7			
<b>PIB</b>		5 024,3			5 290,7			5 425,3			5 964,6			6 423,8	
Solde courant hors transferts officiels/PIB en %		-7,8			-3,2			-19,2			-19,1			-12,7	

\*Estimations

\*\*Prévisions

## **DEROULEMENT DES ACTIVITES DE PRODUCTION DES DONNEES POUR LA RESILIENCE**

Dès la validation du document de compréhension des Termes de Référence nous avons commencé par la production des canevas d'enquête pour les cibles identifiées. Ces cibles comprennent des

- acteurs étatiques,
- acteurs non étatiques
- partenaires techniques et financiers ;
- organisations de la société civiles.
- déplacés
- déplacés de retours ;
- non déplacés ;
- familles d'accueil ;
- opérateurs économiques.

L'objectif de chaque canevas est de renseigner le plus possible les différents capitaux qui ont été mobilisés par et pour les acteurs affectés et/ou impliqués dans la gestion de la crise sociopolitique et sécuritaire au Nord Mali, en vue d'une résilience.

Les thèmes de chaque canevas ont été adaptés aux différents types de cibles. C'est ainsi que 7 canevas ont été élaborés. Toutefois, un même canevas peut s'appliquer à plusieurs cibles à la différence d'un (1) thème près.

Le canevas n°1 a été conçu pour les partenaires techniques et financiers, les services techniques et les organisations de la Société Civile

Avec ces cibles nous avons collecté les interventions relatives aux activités qu'elles ont menées en faveur des populations déplacées, les domaines couverts, l'organisation de l'intervention, les bénéficiaires, les partenaires et le suivi/évaluation, en termes d'enseignements tirés (difficultés, perspectives).

Le canevas n°2 s'adressait aux personnes déplacées (Bamako et Mopti), qu'elles soient en location, en situation d'hébergées dans une famille d'accueil, dans un centre ou camp de déplacés. Avec ces déplacés, 5 thèmes ont été abordés. Il s'agit de l'accueil, des dommages produits par le choc, de la résistance, du rebondissement, des enseignements tirés.

Le canevas n°3 a servi à animer les entretiens avec les familles d'accueil à Bamako aussi bien qu'à Mopti. Les 4 (quatre) thèmes abordés ont été focalisés sur la compréhension de la crise, les actions faites en faveur des personnes hébergées, les appuis reçus, les enseignements tirés de la crise.

Le canevas n°4, utilisé avec les autorités administratives et politiques, de Tombouctou et de Gao, a traité les thèmes concernant leur compréhension de la situation, les dispositions prise pour soulager les populations restées sur place, la gestion de la cohabitation avec les occupants.

Le canevas n° 5 a servi de support pour les discussions avec les autorités religieuses. Les thèmes de ce canevas concernaient leur compréhension de la crise, les actions entreprises et les perspectives.

Le canevas n°6 a été conçu pour les populations restées sur place et les déplacés de retour. A quelques nuances près, il a repris les mêmes thèmes que le canevas n°2

Le canevas n°7, adressé aux opérateurs économiques, a abordé les questions du choc (pertes et dommages), de la résistance, du rebondissement et des enseignements tirés.

Un total de 128 entretiens a été réalisé, dont 71 entretiens individuels et 57 Focus groupes de groupes. A Bamako, 28 entretiens ont été réalisés avec les :

- services techniques (4) ;
- partenaires au développement (4) ;
- organisations de la Société Civile (3) ;
- populations déplacées ;
  - o déplacés hébergés (4)
    - focus groupes de femmes (2) ;
    - focus groupes d'hommes (2)
  - o déplacés en location (4) ;
    - focus groupes de femmes (2) ;
    - focus groupes d'hommes (2)
  - o déplacés dans les centres d'hébergement (0).
- chefs de familles d'accueil (8)
- entretiens individuels dans les centres d'hébergement 1.

A Mopti (31) entretiens ont été réalisés avec :

- l'administration : 1
- les services techniques : 5
- les ONG : 4
- le Conseil islamique : 1
- les populations déplacées à Mopti;
  - o déplacés hébergés : 4
    - focus groupes de femmes (2) ;
    - focus groupes d'hommes (2)
  - o déplacés en location : 4 ;
    - focus groupes de femmes (2) ;
    - focus groupes d'hommes (2)
  - o déplacés dans le camp : 4
    - focus groupes de femmes (2) ;
    - focus groupes d'hommes (2) ;
- des chefs de familles d'accueil : 8.

A Tombouctou 34 entretiens ont été réalisés avec

l'Administration : 1 ;

les autorités politiques : 2 ;

les autorités religieuses : 2 ;

les services techniques : 5 ;

les ONG : 1 ;

partenaires Techniques : 1 ;

opérateurs Economiques : 4 ;

des habitants ;

- déplacés de retour : 4 ;
  - o focus groupes de femmes (2) ;

- focus groupes d'hommes (2).
- non déplacées (8)
  - focus groupes de femmes : (4) ;
  - focus groupes d'hommes : (4) ;
- focus groupes d'artisans : 2 ;
- focus groupes de jeunes : 4.

A Gao 35 entretiens ont été réalisés avec :

l'administration : 1 ;

les autorités politiques : 2 ;

les autorités religieuses : 3 ;

les services techniques : 5 ;

les ONG : 1 ;

l'artisans Techniques : 1 ;

opérateurs Economiques : 4 ;

des habitants

- déplacés de retour : 4 ;
  - focus groupes de femmes (2) ;
  - focus groupes d'hommes (2) ;
- non déplacées : 8 ;
  - focus groupes de groupes femmes (4) ;
  - focus groupes de groupes Hommes (4) ;
- focus groupes *d'artisans* : 2 ;
- focus groupes de jeunes : 4.

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Prénoms et nom	Structure	Fonction
<b>VILLE DE BAMAKO</b>		
Ousmane DIALLO	Commission Nationale Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs	Président
Daouda KONE	Commission Nationale Gouvernance du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs	Expert
M. Issaka COULIBALY	Direction Nationale du Développement Social (DNDS)	Chef de la Division Lutte contre la Pauvreté
Hamidou BAGAYOKO	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES)	Directeur National Adjoint
Sékou Oumar SAMAKE	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES)	Chef du Centre de planification, de Documentation et de Statistique
Kekoum NIANGALY	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES)	Chef division sécurité sociale
Amadou DIALLO	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES)	Chef de promotion de la mutualité
Mahmoud BAH	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES)	Chef de la division promotion de l'économie solidaire
Kassoum SIDIBE	Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA)	Chef de département production et prévention et gestion des crises alimentaires
Ibrahima DIAKITE	Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA)	Cadre du département planification et suivi
Issaga FOFANA	Association malienne de défense des droits de l'homme (AMDH)	Secrétaire chargé de relations et de l'animation des structures
Drissa TRAORE	Association malienne de défense des droits de l'homme (AMDH)	Chargé de programme conjoint FIDH-AMDH
Lala TOURE	Association malienne de défense des droits de l'homme (AMDH)	chargé de programme
Boureima Allaye TOURE,	Conseil National de La Société Civile (CNSC)	Chef de programme
Amadou Boubakar TEKETE	Conseil National de La Société Civile (CNSC)	Chef de Programme
Zan FOMBA	ONU FEMMES	Chargé de Programme
Aïssata DEME	ONU FEMMES	Chargé de Programme
Madame TRAORE Fatoumata Amadou SOW	Service Local du développement Social et de l'Economie Solidaire (SLDSES)	Chef de service
Abdoulaye A. DICKO	Collectif des ressortissants du Nord (COREN)	Président
Abdoulaye MAÏGA	Collectif des ressortissants du Nord (COREN)	Membre du Bureau
Harouna A MAÏGA	Collectif des ressortissants du Nord (COREN)	Membre du Bureau

Pasteur David DOUGNON	Centre des déplacés de Niamakoro	Pasteur à Niafunké
Alhassane DICKO	Centre des déplacés de Niamakoro	Etudiant à la l'institut Biblique de la boucle-Gao
TALFI AG MOHAMED	Centre des déplacés de Niamakoro	Etudiant à l'Institut Biblique de la Boucle – Gao
Mouhammad Moustapha DIEYE	Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)	Administrateur des Ressources
<b>VILLE DE MOPTI</b>		
Chérif Hamidou BAH	DRPSIAP Mopti	Directeur Régional
DIALLO LAMINE	Caritas	Directeur Financier
Sahaidou TANGARA	Gouvernorat de Mopti	Directeur Cabinet du Gouverneur
Oumar TRAORE	ORTM	Directeur régional
Modibo TOURE	Académie enseignement de Mopti	Directeur
Oumar DIABATE	URTL (Union des radios et télévisions libres)	Représentant URTL et Directeur radio Jamana
Mohamed Akmir HAÏDARA	Care Mopti	Chef Programme d'urgence
Idrissa DIARRA avec une dizaine d'autres participants	Haut Conseil Islamique de Mopti	Président
Ibrahima Baba SANGARE	Direction Régionale du Développement social et de l'Economie Solidaire(DRDSSES)	Directeur régional
Pierre TOGO	Projet Nèma du Multi Year Assistance Programme (MYAP)	Chef de projet
Ousmane BOUARE	ENDA MALI	coordinateur bureau Mopti
Mama COUMARE 25/12/2013	Direction Régionale de la Santé	Directeur régional
<b>Ville de Gao</b>		
Dippa TRAORE	DRPSIAP Gao	Directeur régional
Adama KANSAYE	Gouvernorat de Gao	Directeur de Cabinet du Gouverneur
Général Mamadou Adama DIALLO	Gouvernorat de Gao	Gouverneur de région
Moussa Alassane SAMAKE	Direction régionale du développement social et de l'économie solidaire (DRDSSES)	Directeur régional
Moussa Misso MAIGA	Direction régionale du développement social et de l'économie solidaire (DRDSSES)	Chef de Division Défense et protection sociale
MOHAMED OULD MOHAMED IDRIS	Conseil régional Gao	Président
Boubacar Gazéré MAIGA	Conseil communal de Gao	Conseiller communal chargé de l'éducation, de la santé, des ONG, de l'agriculture et de l'élevage
Monsieur Amadou DEGUENI	Académie d'enseignement de Gao	Directeur
Monsieur Alfouseini SISSOKO	Académie d'enseignement de Gao	Chef de division administration, comptabilité et finances
Dr Kaoudo TANGARA	Direction régionale de la santé de Gao	Directeur régional
Daouda THIAM	Direction régionale d'EDM pour les régions de Gao et Kidal	Directeur régional

Soumaïla MAÏGA	Radio AADAR KOÏMA	Directeur des programmes
Hamidou GUINDO	Banque nationale de développement agricole (BNDA)	Directeur régional adjoint
Oumarou Hassane CISSE	Assurance Sabu Nyuma	Représentant permanent des assurances Sabu Nyuma
Mouhamadou Ibrahim MAÏGA	Commerçant	Boutiquier et jeune patrouilleur
Monsieur SIDIBE	Boulangerie Nouvelle	Promoteur
Aly Arbonaca MAÏGA	Coordination régionale des ONG nationales et internationales	Chargé de communication
DOUDOU MOHAMED	Coordination régionale des ONG nationales et internationales	Expert en suivi-évaluation ARP Gao
Ibrahim Izéthiégouma MAÏGA	Coordination régionale des ONG nationales et internationales	Membre de la société civile
OUSMANE SALIHOU	Haut Conseil islamique de Gao	Président commission de contrôle
Abderhamane HAÏDARA	Haut Conseil islamique de Gao	Secrétaire à l'organisation
ABDOU ARBONCANA	Haut Conseil islamique de Gao	Rapporteur de la Commission de contrôle
Oumar KONE	Haut Conseil islamique de Gao	Membre de la commission de contrôle
Seydou Abdoulaye TOURE	Haut Conseil islamique de Gao	Secrétaire à l'information
IZIDINE ALIOU	Haut Conseil islamique de Gao	secrétaire adjoint à l'information
IBRAHIM AG MOHAMED	Haut Conseil islamique de Gao	Secrétaire Administratif
ALIOU MOHAMED	Haut Conseil islamique de Gao	Secrétaire Administratif adjoint
MOHAMED ATTAHER	Haut Conseil islamique de Gao	Membre de la commission de contrôle
Pasteur Issa DICKO	Eglise Evangélique	Pasteur à Niafunké
Frère Ibrahim S TOURE	Eglise Evangélique Baptiste de Gao	Etudiant en théologie
Frère Amadou KODIO	Eglise Evangélique Baptiste de Gao	Etudiant en théologie
Frère Philippe CAMARA	Eglise Evangélique Baptiste de Gao	Etudiant en théologie
Frère MOHAMED ALFOUSEYNI	Eglise Evangélique Baptiste de Gao	Etudiant en théologie
Pasteur Félix AIYEKOFOJU	Eglise Assemblée des Dieux de Gao	Pasteur
<b>VILLE DE TOMBOUCTOU</b>		
Alou OUATTARA	Direction Régionale du développement social et de l'Economie Solidaire (DRDSES)	Directeur Régional
Pasteur Ali	Eglise Evangélique Tombouctou	Pasteur
Ali TANDINA,	OIM	Assistant projet
IBRAHIM IDRISSE	OIM	Assistant projet
Ibrahim Iliasse MAIGA	Conseil Islamique de Tombouctou	Membre du Conseil Islamique, Représentant des religieux au niveau du comité de crise
Boucari KOÏTA	Gouvernorat de Tombouctou	Conseiller aux affaires Administratives et Juridiques
Cheick Oumar MACALOU	EDM Tombouctou	Directeur EDM Tombouctou
Bouréma PLEA	Direction Régionale de la santé	Directeur Régional
Fatogoma BERTE	Académie d'enseignement	Directeur
Oumar Abdoulaye TOURE	Conseil régional de Tombouctou	Vice président
Bocary Allaye BOCOUM	Conseil régional de Tombouctou	Conseiller Régional

Ibrahim Khalil TOURE	Assurances Bleues	Chef agence Tombouctou
----------------------	-------------------	------------------------

---

Le professeur Karamoko KANE, agrégé en Sciences Economiques, écrit à cet effe

t que la corruption est aujourd'hui un véritable fléau en Afrique qu'il faut combattre si l'on veut accéder rapidement

au développement économique

(Pr Karamoko KANE, Conférence pour les planificateurs, la corruption en Afrique, Notes de synthèse).

e salaire ce qui veut dire que plus les salaires sont bas plus la corruption sera généralisée (les individus ont peu à perdre lorsqu'ils sont démasqués et licenciés lorsqu'ils touchent des salaires de misère) »