



Organisations, Marchés, Institutions - LIPHA

"Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'État en termes de gouvernance au Mali"

Thèse de doctorat en Sciences Politiques de l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, présentée et soutenue publiquement par Mr Boubacar DIAWARA

Jury :

Directeur de thèse Mr Yves PALAU, Maître de conférences HDR en science politique, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne

Pierre VERCAUTEREN, Professeur de science politique FUCaM, Mons (Belgique), Président du jury

Christine HOUTEER, Maître de conférences HDR en droit public, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (**Membre du jury**)

Fabrice HAMELIN, Maître de conférences HDR en science politique, Université Paris-Est Créteil (UPEC) (**Membre du jury**)

Sergiu MISCOIU, Maître de conférences en science politique, Université Babes-Bolyai de Cluj – Napoca (Roumanie) et à l'Université Paris-Est Créteil (**Rapporteur**)

Issa N'DIAYE, Professeur de philosophie à l'Université de Bamako, président du Forum Civique, Mali (**Rapporteur**)

Date de soutenance : 15 Janvier 2019

AVANT-PROPOS

Alors qu'en France, la volonté de mieux prendre en compte la variabilité et la multiplicité des situations locales a conduit au développement de programmes contractuels entre l'État et les collectivités locales, dans des champs aussi variés que l'éducation, l'action sociale, le logement, l'insertion, la santé, la sécurité. Dans les pays africains, où tout est à refaire, c'est le statut quo administratif et politique. Les politiques publiques sont décidées et mises en œuvre par l'État central. La politique de décentralisation fut enclenchée dans les années 90 suite à l'émergence de la démocratie dans la plupart des pays africains.

Au Mali, les premières lois de décentralisation furent adoptées en 1993. Face aux déséquilibres territoriaux qui pénalisent leur régime de croissance et donc la création d'emploi, les pays africains sont de nos jours progressivement conduits à faire évoluer leurs modes de gouvernance. Le modèle actuel d'organisation territoriale et de planification centralisée de l'espace semble non seulement inefficace mais, également inadapté aux réalités économiques et sociales. L'État central est à lui seul en incapacité d'assurer un meilleur équilibre territorial, de réguler la croissance urbaine, de conduire et d'impulser des démarches stratégiques pour lutter contre la fracture territoriale. La territorialisation des politiques publiques passe forcément par une politique de décentralisation courageuse visant à conférer aux échelons territoriaux locaux des pouvoirs étendus de planification et d'aménagement de leur territoire.

Après 20 ans de décentralisation au Mali, une réforme approfondie s'avère indispensable. Une réforme qui mettrait les collectivités territoriales au cœur des politiques de développement et de lutte contre les déséquilibres territoriaux. Les collectivités territoriales dotées de compétences étendues doivent pouvoir rendre l'action publique plus proche et plus

efficace tout en l'adaptant à la diversité des territoires. Mais ces démarches stratégiques locales ne seront crédibles et efficaces, dans le contexte de ces pays, qu'à la condition d'être impulsées, accompagnées et encadrées par le niveau national tout en associant les décideurs publics locaux. C'est tout l'enjeu des politiques territoriales intégrées basées et construites sur des dynamiques d'acteurs locaux dans un système de gouvernance multi-niveaux qui est ici posé.

A mon père, feu SAMBA DIAWARA, décédé en avril 2008.

Son soutien constant et son amour m'ont largement inspiré,
tout au long de cette thèse.

Que la terre te soit légère cher père.

REMERCIEMENTS :

J'adresse mes remerciements sincères à mon directeur de thèse, Monsieur Yves PALAU, professeur à l'université Paris Est - Créteil Val-de Marne. Ses conseils et l'orientation stratégique qu'il a donné à mes recherches depuis le début m'ont permis de peaufiner mon sujet de recherche et d'appréhender les questions de fond avec le recul nécessaire. Son aide et son accompagnement m'ont permis d'accomplir un travail de recherche très enrichissant et en phase avec mes ambitions professionnelles. Qu'il retrouve ici l'expression de ma profonde gratitude.

Mes remerciements chaleureux et sincères vont également à Madame Christine HOUTEER, elle fut un moment ma co-directrice de thèse puis, nous avons elle et moi convenu de confier la direction de cette thèse à Monsieur PALAU spécialiste des thématiques relatives à mon sujet de thèse. Mes remerciements chaleureux vont également aux membres du jury.

Je les remercie du fond du cœur pour m'avoir offert cette opportunité d'atteindre mon but, de présenter une thèse de doctorat en science politique et ainsi de couronner mes nombreuses années d'études.

Je remercie ma compagne, celle qui partage ma vie depuis plus de deux ans, qu'elle reçoive ici ma profonde gratitude pour son soutien et la stabilité qu'elle m'a apportée.

Je remercie enfin très sincèrement tous les enseignants de l'UPEC, les chercheurs du LIPHA qui assurent un magnifique travail de fond depuis de nombreuses années, les responsables d'OMI, sans oublier la responsable administrative, Madame Berrahal qui a su réaliser un accompagnement de qualité tout au long de chaque année universitaire.

Merci aux membres du laboratoire pour ces merveilleuses années passées avec les chercheurs, qu'ils retrouvent ici, chacun, l'expression de ma gratitude.

Je tiens à leur dire combien la dynamique de recherches pluridisciplinaires - qui constitue la pierre angulaire de ce laboratoire - fut très enrichissante pour mes recherches.

Mes remerciements vont également à ma famille en France et au Mali, plus particulièrement à ma très chère maman, que chacun trouve ici l'expression de mon affection et mon dévouement.

SIEGLES et ABREVIATIONS

ADEMA-PASJ : Alliance Démocratique au Mali- Parti Africain pour la Solidarité et la Justice

ADR : Agence de Développement Régional

AMM : Association des Municipalités du Mali

AMUPI : Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam

ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales

ARLA : Armée Révolutionnaire pour la Libération de l'Azaouad

AQMI : Al-Qaeda au Maghreb Islamique

BAD : Banque Africaine de Développement

BM : Banque Mondiale

BID : Banque Islamique de Développement

BVG : Bureau du Vérificateur Général

CASCA : Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration

CCC : Centre de Conseils aux Communes

CEDEAO : Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEMOC : Comité d'État-major Opérationnel Conjoint

CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale

CFA : Communauté Française d'Afrique

CIAT : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

CMNL : Comité Militaire de Libération Nationale

CSCOM : Centre de Santé Communautaire

CSTM : Confédération Syndicale des Travailleurs du Mali

CTSP : Comité Transitoire pour le Salut Public

CLSP : Cadre Stratégique pour la Croissance et la Lutte contre la Pauvreté

COREN : Collectif des Ressortissants du Nord

COLLEN : Collectif des Élus du Nord du Mali

CPER : Contrat de Plan État-Régions

CRN : Conseil de Réconciliation Nationale

DAT : Dotation pour les Appuis Techniques

DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

DAFCT : Dotation pour l'Appui au Fonctionnement des Collectivités Territoriales

DGMP : Direction Générale des Marchés Publics

DNAT : Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire

DNCT : Direction Nationale des Collectivités Territoriales

DIC : Dotation pour l'Inter-collectivité

DGECT : Dotation pour la Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales

DIN : Dotation d'Investissement des Collectivités Territoriales

DNSI : Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique

ENA : École Nationale d'Administration

ENP : Étude Nationale Prospective

EUTM : European Union Training Mission

EUCAP : European Union Capacity Building Mission

ESAT : Esquisse du Schéma d'Aménagement du Territoire

FAO : Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation

FEDER : Fonds Européen de Développement Économique et Régional

FED : Fonds Européen de Développement

FNACT : Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales

FICT : Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales

FMI : Fonds Monétaire International

FORES : Forum des Ressortissants du Sud du Mali

FORSAT : Force Antiterroriste

FPLA : Front Populaire pour la Libération de l'Azawad

FSJP : Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

FPLA : Front Populaire de Libération de l'Azawad

HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales

HCIM : Haut Conseil Islamique du Mali

HCR : Haut-Commissariat aux Réfugiés

LIPHA : Laboratoire Interdisciplinaire d'Études du Politique Hannah Arendt

MAA : Mouvement Arabe de l'Azawad

MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales

MCA : Millénium Challenge Account

MDD : Mission De Décentralisation

MINUSMA : Mission des Nations Unies pour le Mali

MNLA : Mouvement National de Libération de l'Azawad

MPA : Mouvement Populaire de l'Azawad

MPLA : Mouvement Populaire de Libération de l'Azawad

MTNM : Mouvement Touareg du Nord du Mali

MUJAO : Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest

NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement

OMI : Organisations, Marchés et Institutions

ONU : Organisation des Nations Unies

ONUDC : Organisation des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

OI : Organismes Internationaux

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OMH : Office Malien de l'Habitat

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

PADK : Programme d'Appui au Développement de Koulikoro

PER : Pôle d'Excellence Rural

PIDRK : Programme Intégré pour le Développement Rural de la Région de Kidal

PIN : Programme Indicatif National

PACT : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales

PARRADER : Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Économique Régional

PPP : Partenariat Public-Privé

PIB : Produit Intérieur Brut

PRED : Plan de Relance Durable du Mali

PTF : Partenaire Technique et Financier

PVD : Pays en Voie de Développement

RACE : Recensement Administratif à Caractère Électoral

RDA : Rassemblement Démocratique Africain

RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat

SADC : Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière

SRAT : Schéma Régional d'Aménagement du Territoire

TDRL : Taxe de Développement Régional et Local

UA : Union Africaine

UDPM : Union Démocratique du Peuple Malien

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Économique Monétaire Ouest-Africaine

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

UNTM : Union Nationale des Travailleurs du Mali

UPEC : Université Paris-Est Créteil

TABLE DES MATIERES

Avant propos	1
Dédicace.....	3
Remerciements.....	4
Introduction.....	19
Méthodologie de recherche :	
1-PREMIERE PARTIE : LA THEORIE DE L'ÉTAT ET LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	38
1.1-Chapitre1 : Construire l'État-nation en Afrique : le mimétisme institutionnel, entre importation et innovation	39
1.1.1-Définition de l'État : cadre théorique et conceptuel.....	39
1.1.2- L'État postcolonial en Afrique à l'épreuve du mimétisme institutionnel	45
1.1.2.1-Le mimétisme institutionnel dans la construction des jeunes États indépendants	45
1.1.2.2-La construction des jeunes États africains sous l'influence de la colonisation	51
1.1.2.3-Les échecs du mimétisme institutionnel en Afrique	55
1.1.2.4-Les caractéristiques du paradigme étatique au Mali « calquées » sur le modèle français.....	60
1.1.3- La refondation de l'État postcolonial dans le contexte de la décentralisation.....	62
1.1.3.1-La nécessité de refonder l'État au Mali sans faire du copier-coller.....	65
1.1.3.2-Une refondation de l'État par le bas et les limites des réformes imposées.....	68
1.1.3.3- Le constat sur le phénomène de désétatisation et la rupture entre le pouvoir politique et les citoyens au Mali	70
1.1.4- Le caractère dual de l'État au Mali	75

1.1.5-Fondement des États africains et complexité de la géographie des territoires durant la colonisation	80
1.1.6-Réinventer de nouveaux paradigmes pour reconstruire l'État au Mali	84
1.2-Chapitre 2 : Les politiques publiques : définitions, approches, analyses et cadres cognitifs	88
1.2.1- Analyse cognitive des politiques publiques et définition des concepts	88
1.2.2-Les différentes approches développées en science politique	93
1.2.3-La question de la mise en œuvre d'une politique publique et la découverte du « pouvoir d'en bas » : critique de l'approche top-down et émergence des études bottom-up	96
1.2.4-Les politiques publiques dans un État en crise et en profonde mutation	101
1.2.5-L'approche séquentielle des politiques publiques	107
1.2.6-La nécessité de mettre en avant l'approche évaluative des politiques publiques	109
1.3-Chapitre 3 : Les politiques publiques territoriales et la politique de décentralisation au Mali : genèse et état de mise en œuvre	111
1.3.1-La chute du régime dictatorial et l'avènement de la démocratie en mars 1991	111
1.3.2-Le contexte institutionnel de la décentralisation au Mali: définition, cadre juridique et réglementaire	115
1.3.3-Les différents types de décentralisation et clarification des concepts	119
1.3.3.1-Les différents types de collectivités territoriales au Mali et leur mode de fonctionnement	124
1.3.3.2-Rapport État-collectivités territoriales au Mali et au Sénégal : une approche comparatiste	129
1.3.3.3-Décentralisation au Mali : les récits d'une politique publique mimée et fortement dépendante du financement extérieur	132

1.3.3.4-La mise à l'écart des collectivités dans le choix et la mise en œuvre des politiques publiques.....	144
1.3.3.5-La recomposition des territoires ruraux face au processus de décentralisation.....	146
1.4-Chapitre 4 : l'État et les politiques publiques dans le contexte de la gouvernance multi niveaux au Mali	148
1.4.1-La gouvernance notion plurielle et polysémique : définition et clarification du concept.....	148
1.4.2-La refondation de l'État à travers le processus de décentralisation et de déconcentration.....	152
1.4.3-Le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : de l'État dirigiste à un État régulateur	153
1.4.4-La question de l'autonomie des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques	157
1.4.4.1-La tutelle administrative de l'État sur les collectivités territoriales au Mali.....	157
1.4.4.2-L'articulation entre programme sectoriel et collectivités territoriales : l'enjeu de la maîtrise d'ouvrage	162
1.4.4.3-Le partenariat public-privé : une stratégie efficace mais mal utilisée	163
1.4.4.4-Des progrès constatés malgré de nombreux dysfonctionnements dans le processus de décentralisation et l'absence d'une politique évaluative	166
1.5-Chapitre 5 : Construire les territoires à partir des identités régionales: un rôle dévolu à l'État central	169
1.5.1-La problématique sur l'étalement territorial et le tracé des frontières durant la colonisation	169

1.5.2-La territorialisation des politiques publiques : nouveau concept et nouveaux enjeux..	174
1.5.3-Pourquoi faut-il une politique de territorialisation des politiques publiques	177
1.5.4-La prégnance de l'État central dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques : cas des politiques publiques de logement	180
1.5.4.1-L'État dans la fabrication des politiques publiques au Mali	182
1.5.4.2- Les limites de l'approche descendante privilégiée par l'État central.....	184
1.5.4.3-Le principe de subsidiarité ou l'appropriation locale des politiques publiques.....	185
1.5.4.4-Territorialiser les politiques publiques et promouvoir les potentialités régionales : un défi pour l'État central	187
1.5.4.5-Construire les territoires à partir des identités régionales et de l'aménagement du territoire	191
1.6- Chapitre 6 : Le rôle de l'UE et des institutions multilatérales en vue de répondre aux défis de la reconstruction de l'État au Mali	203
1.6.1-Le plan Marshall de la communauté internationale pour la reconstruction de l'État au Mali	203
1.6.2-Les principaux bailleurs de l'État malien et leur rôle dans l'ingénierie du state-building.....	206
1.6.3-Les différents secteurs de concentration de l'aide internationale pour la reconstruction de l'État au Mali	208
1.6.4-Une aide conditionnée à la mise en place de réformes structurelles en matière de gouvernance	211

2- DEUXIEME PARTIE : TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT AU MALI.....	215
2.1- Chapitre 1: Le nouveau projet de reforme territoriale : entre autonomie, régionalisation et fédéralisme	216
2.1.1-Définition des concepts et enjeux de l'autonomie, la régionalisation et le fédéralisme.....	216
2.1.1.1- Les enjeux de cette nouvelle réforme en vue de renforcer la gouvernance locale...	221
2.1.1.2- La question de la territorialité des politiques publiques dans la nouvelle réforme....	224
2.1.1.3- Une reforme territoriale en réponse à la crise politico-institutionnelle de 2012.....	226
2.1.1.4-La régionalisation dans la nouvelle reforme territoriale : une meilleure perspective pour la territorialisation des politiques publiques.....	229
2.2-Chapitre 2 : Une nouvelle constitution dans un Mali post crise.....	234
2.2.1- Les enjeux de la nouvelle révision constitutionnelle.....	234
2.2.1.1-Une réforme constitutionnelle largement décriée par les populations, la société civile et les acteurs politiques.....	237
2.2.1.2-La création du Sénat dans la nouvelle constitution en vue de renforcer les collectivités territoriales.....	240
2.2.1.3-Les risques d'une reforme constitutionnelle «calquée» sur des modèles importés...	243
2.3- Chapitre 3: Quel type d'État pour normer une société de plus en plus fracturée depuis la crise de 2012.....	247
2.3.1-La démocratie locale comme enjeu majeur de la réforme de l'État : pistes et réflexions.....	247

2.3.2-La nécessité de prendre en compte les spécificités locales à travers une participation citoyenne accrue.....	249
2.3.3-La péréquation comme paradigme à un développement territorial équitable des collectivités.....	251
2.3.4-L'intercommunalité pour mieux consolider la cohésion des territoires à travers la décentralisation.....	254
2.4- Chapitre 4 : La crise de l'État et l'émiettement institutionnel au Mali face aux défis de l'aménagement du territoire et de la gouvernance.....	256
2.4.1-Une construction politique territoriale en décalage avec les enjeux actuels.....	256
2.4.1.1-La fracture territoriale au cœur de l'éclatement de la crise de 2012.....	259
2.4.1.2-La responsabilité de l'État dans l'éclatement de la crise.....	264
2.4.1.3-D'un État modèle à un État en déliquescence : genèse d'une crise politico-militaro-institutionnelle prévisible.....	267
2.5- Chapitre 5 : Les trajectoires de la démocratie et du système politique au Mali depuis la révolution de mars 1991.....	271
2.5.1-L'institutionnalisation du clientélisme et la corruption comme mode de gouvernance.....	271
2.5.1.1-Une démocratie malienne tiraillée entre culturalisme et universalité.....	282
2.5.1.2-Gestion consensuelle du pouvoir et l'institutionnalisation de la stratégie de prédation des ressources de l'État.....	286
2.5.1.3-La fragmentation du champ politique malien et la gouvernance publique depuis la révolution de mars 1991.....	293
2.5.2- Les défis pour reconstruire l'État au Mali après les événements de mars 2012.....	298

2.5.3-La refondation de l'appareil sécuritaire au cœur des enjeux stratégiques de lutte contre le terrorisme.....	302
2.5.4-L'impact de l'instabilité sécuritaire sur les politiques publiques au Mali.....	306
3-TROISIEME PARTIE : LES BOULEVERSEMENTS GEOPOLITIQUES RECENTS AU MALI COMME DEFIS MAJEURS AUX RECOMPOSITIONS DES TERRITOIRE.....	310
3.1- Chapitre 1 : l'Islam politique au Mali et son influence sur les politiques publiques dans le contexte de la démocratisation.....	311
3.1.1-L'Islam politique dans la structuration des futurs États dans le sahel.....	311
3.1.2-L'émergence de l'Islam politique et des associations à caractère islamiste au Mali dans les années 90.....	317
3.1.3-Différences idéologiques au sein de l'Islam au Mali.....	323
3.1.4-L'influence des réseaux islamistes sur la société malienne et sur l'ordre politique....	327
3.1.5-L'émergence de la société civile dans le sillage de la révolution de mars 90.....	333
3.1.6-L'éclosion des associations à caractère identitaires et son impact sur les dynamiques ethniques.....	337
3.2-Chapitre 2 : Les enjeux internationaux de la crise de 2012 au Mali et dans la bande sahélo-saharienne.....	340
3.2.1-L'intervention internationale de 2011 en Libye et ses conséquences sur la bande sahélo-saharienne.....	340
3.2.2-La genèse de la rébellion touareg dans le nord du Mali.....	347
3.2.3-La grave crise de 2012 et la remise en cause de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale.....	355

3.2.4-Le nord du Mali : défis sécuritaires et hybridations des menaces	357
3.2.5-D'un conflit identitaire à une guerre interethnique : l'urgence de développer une nouvelle approche de sortie de crise.....	361
3.3-Chapitre 3 : Les constructions territoriales du terrorisme et la fragilité de la bande sahélo-saharienne	365
3.3.1-L'internationalisation du conflit à travers l'opération serval.....	365
3.3.1.1-Problématique sécuritaire et impasse politique : quels enjeux pour la réforme du système de sécurité.....	370
3.3.1.2-L'Afrique de l'Ouest, plaque tournante du trafic de cocaïne.....	372
3.3.1.3-La sous-régionalisation du terrorisme islamiste et l'interconnexion des différentes katibas.....	378
3.3.1.4-L'État malien en quête d'une nouvelle approche pour une sortie de crise rapide.....	384
3.3.2-L'atomisation des groupes armés et des revendications politiques comme entrave à la recherche de solutions.....	386
3.3.3-L'implication des organisations supranationales dans la résolution de la crise.....	391
3.3.4-De l'opération Serval à l'opération Barkhane : quels buts et pour quels résultats.....	396
3.3.5-La mise sous tutelle de l'État malien par la communauté internationale.....	401
3.6-Le rôle de l'Algérie dans le Sahel : entre ambitions régionalistes et ambiguïtés stratégiques.....	404
CONCLUSION GENERALE.....	408
BIBLIOGRAPHIE.....	411
ANNEXES.....	431

INTRODUCTION

Le 22 septembre 1960 est une date symbolique au Mali. C'est l'année où le pays devient indépendant. Une indépendance acquise dans tous les pays d'Afrique francophone suite à la politique de décolonisation menée par le Général de Gaulle. Après les indépendances, le Mali connaîtra, à l'instar de nombreux pays africains, de multiples trajectoires : coups d'État, rébellions armées, troubles politiques, crises économiques, semblant de démocratie, crise des réfugiés, islamisation croissante de la société, jihadisme, endettement, institutionnalisation de la corruption et faiblesse structurelle des institutions.

Le diagnostic est surtout inquiétant au regard de l'installation du multipartisme et de l'alternance politique. Pourquoi un pays, présenté comme la vitrine de la démocratie en Afrique, d'ordinaire pacifique et issu de grands empires s'est-il subitement écroulé ? Comment les pouvoirs politiques successifs ont-ils masqué les carences institutionnelles de l'appareil étatique ? Pourquoi l'État malien, en particulier, et les États sahéliens plus généralement n'ont pas été à la hauteur de ce défi spécifique ?

Les signes annonciateurs du moment étaient pourtant perceptibles depuis l'année 2003 suite à l'enlèvement de touristes occidentaux par des groupes terroristes, suivi de paiement de rançons (plusieurs millions d'euros)¹ pour leur libération. Cet épisode devient le point de départ d'une longue série de crises, d'enlèvements, de trafics, de rébellions et de sanctuarisation du jihadisme local dans le Sahel mettant en danger l'existence même de l'État malien. « Les sociétés humaines ont toujours été construites autour du projet global de

¹ Serge Daniel « AQMI : l'industrie de l'enlèvement », Paris Editions Fayard, 2012, 301 pages

combattre le désordre et de s'opposer à toutes les formes d'activités sociales menaçant l'ordre social existant et accepté comme « normal », « légitime ou tolérable »². Après 20 années de pratique démocratique, le nouvel ordre politique établi n'a pas permis de concrétiser les idéaux de la révolution de mars 1991. Les échecs successifs (lutte contre la corruption, trafics de tout genre, manque de réforme ambitieuse, démocratie et décentralisation) ont affecté le fondement même de l'État malien dans sa globalité. Cette déliquescence graduelle de l'État peut également s'expliquer par l'inadéquation des structures institutionnelles importées.

Depuis les indépendances, le processus de structuration de l'État au Mali a connu de nombreuses trajectoires. En effet, pour mieux cerner les variables endogènes et exogènes sous-jacentes à la situation du pays, il nous paraît judicieux de procéder à un résumé historique de la structuration des États et du mimétisme institutionnel. L'histoire des sociétés africaines est jalonnée par une certaine différenciation et une multitude de communautés, structures lignagères, chefferies et royaumes. Toute étude sur l'État en Afrique doit tenir compte non seulement, de l'hétérogénéité des sociétés africaines, de son influence sur le mode de fonctionnement de l'État mais aussi, des ruptures fondamentales engendrées par la colonisation.

²Dominique Darbon « l'institutionnalisation de la confiance politique dans les sociétés projetées fragiles (à partir du cas des pays africains) : du prêt à porter institutionnel à l'ingénierie sociale des formules politiques », 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government 26 – 29 June 2007 Vienna, Austria, 22 pages. Article en ligne et disponible sur <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026822.pdf>. Consulté le 18 novembre 2016

En effet, durant la période coloniale, les institutions existantes ont été remplacées par des structures nouvellement importées et inadaptées au mode de fonctionnement des jeunes États indépendants. Jean François Bayart parle de « thèse de l'extranéité de l'État »³ qui fait référence à l'importation des institutions étatiques occidentales. Bien avant la colonisation, les États d'Afrique, réputés artificiels, disposent en réalité d'une assise sociale propre fondée sur des structures étatiques préexistantes (empire du Mali, royaume peulh du Macina, empire Songhay, royaume de Sokoto, etc.).

La politique coloniale mise en œuvre à l'époque tendait à reproduire les structures d'État européen sur des territoires cependant disparates. On assiste alors à une stratégie savamment organisée par les experts du camp colonial en vue d'élargir la base de la domination sur les nouveaux territoires conquis. Comme l'énonce Marc Frontier « Dans une impréparation totale à l'indépendance, l'importation de structures institutionnelles étrangères, avec la complicité des élites locales, en faisant oublier qu'il était en réalité un modèle culturel étranger, apporté quelques décennies plus tôt à des groupes ethniques disparates, par le trait de plume du colonisateur »⁴. L'importation des codes institutionnels étrangers vers les institutions locales par le colonisateur, va engendrer des bouleversements majeurs dans l'avenir du continent. Considéré comme une caractéristique majeure de l'administration et de la bureaucratie en Afrique, le mimétisme institutionnel largement répandu, met en exergue les faiblesses

³ Jean François Bayart « l'historicité de l'État importé », Cahier du CERI, Science Po, 44 pages. Article disponible en ligne sur <http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1d1vlhp8p7t3k7k96ih4434jj> (Consulté le 23/09/2017)

⁴ Marc Frontier « Des armées africaines ; comment et pour quoi faire ? », 2005/2 (n°11), Outre-Terre, page 347- 374 article disponible en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-347.htm>. (Consulté le 12/01/2016)

structurelles des États confrontés à de graves crises. L'inadéquation des structures importées et les caractéristiques particulières des États africains nous interrogent désormais : ces États seront-ils en capacité de se reformer ?

S'étendant sur plus d'1 million de kilomètres carrés, le Mali est un pays fortement enclavé et dépendant des échanges avec les pays voisins. Sa dimension importante, sa faible densité, les fractures territoriales et la gouvernance inadaptée ont fait de ce pays, un territoire fragile. Ainsi, les fondements même de l'institution étatique se déploient dans la complexité. Dans les années post indépendances suite à la mésentente et à la rivalité entre Léopold Sédar Senghor et Modibo Keita, le processus de fédération se solde par un échec. Ils s'opposaient notamment sur la question de l'élection du président de cette fédération, ce qui mena à l'écclatement de celle-ci.

Le Sénégal proclame son indépendance le 20 août 1960 et le Mali le 22 septembre 1960. Sous le régime socialiste du Président Modibo Keita, le processus de structuration du jeune État s'inspirait surtout du modèle marxiste. Le coup d'État de 1968 avait propulsé les militaires au pouvoir, ce qui interrompit brutalement le processus de construction de l'État, avec en parallèle un assouplissement de la doctrine marxiste. Durant les 23 années de règne sans partage du Général Moussa Traoré, l'administration malienne connut un processus d'une militarisation accrue, le parti unique étant renforcé. Ce régime politique s'est caractérisé par la limitation des libertés individuelles, par des assassinats politiques, par l'absence de démocratie, par le néo-patrimonialisme et l'hégémonie du parti

unique (UDPMs). Les réformes d'ajustement structurel imposées par le Fonds Monétaire Internationale et la Banque Mondiale aux pays africains ont provoqué par la suite, des crises économiques et sociales graves, ce à l'échelle de tout le continent. Le vent de démocratisation qui soufflait sur le monde, suite à la fin du bloc communiste, se répand en Afrique. Les mutations institutionnelles fondamentales qui ont été entreprises depuis les « transitions » des années 1990, vont bouleverser les institutions étatiques africaines. En mars 1991, après des manifestations sociales et politiques réprimées dans le sang, des officiers supérieurs de l'armée déposent le Général Moussa Traoré et enclenchent un processus de démocratisation.

Après le coup d'État de mars 1991 et l'instauration du multipartisme, une période transitoire est mise en place afin de gommer les derniers vestiges du régime dictatorial du Général Moussa Traoré. Dans la foulée, le Mali adoptera, dans les années 90, de nouvelles lois sur la liberté de constitution des partis politiques et l'adoption d'un nouveau type de politique publique et de gouvernance locale : loi dite de la « la décentralisation ». Pour mieux appréhender la problématique au centre de notre thèse, il sera nécessaire de procéder à l'analyse de nos démarches à long termes. Il s'agira donc d'analyser l'institution étatique mais également tous les acteurs extérieurs qui contribuent largement au financement de la quasi-totalité des politiques publiques de développement et d'aménagement du territoire dans le cadre de la reconstruction de l'État malien.

Si, l'État en tant que principal garant de l'application des règles de droit sur son territoire est un acteur clé, il n'en demeure pas moins que pour mieux articuler les projets, de nombreux partenaires (collectivités, secteur privés et chefferies traditionnelles) sont en effet partie prenante de la phase d'élaboration jusqu'à la phase de mise en œuvre pour assurer d'un développement local équilibré des territoires. La mauvaise application des politiques successives de décentralisation dont le but initial était de libérer l'énergie des territoires a en revanche fragilisé l'institution étatique. Empêtré dans la mise en place d'une politique de décentralisation aux contours illisibles, l'État malien peine de plus en plus à imposer ses règles sur le territoire national. La libération des otages occidentaux, en 2003 dans le nord du Mali, moyennant le paiement de rançons aux islamistes radicaux poussa l'État à adopter une politique de « souveraineté » partagée avec des groupes terroristes, des trafiquants de drogue et d'êtres humains.

Le renversement des institutions démocratiques par l'armée, en mars 2012, a surpris la communauté internationale et a modifié les perceptions favorables de la démocratie malienne. L'effondrement d'un État présenté comme un modèle de réussite dans une région pourtant dominée par des crises politiques d'une grande ampleur (Côte-d'Ivoire ; Gambie, Guinée Bissau et Guinée Conakry), soutenu économiquement et diplomatiquement par la communauté internationale a mis en exergue cette dimension : une façade non identifiée de la démocratie et de la structure étatique du Mali. La crise de 2012 qui a frappé le Mali a bouleversé la société malienne dans ses paramètres politiques, économiques, sociaux et moraux. « Le choc externe qu'a représenté l'installation progressive de réseaux terroristes dans le nord et le choc interne symbolisé par le coup d'État du capitaine Sanogo ont accéléré

l'effondrement de l'État, déjà fragilisé depuis des années par des pratiques néo-patrimoniales des acteurs politiques »⁶. Le système politique qui avait en apparence permis d'instaurer une relative stabilité sociale et économique, était, en réalité, une nouvelle forme d'institutionnalisation de la mauvaise gouvernance. « L'ordre politique stabilisé n'existe qu'à travers une formule de légitimation de l'autorité »⁷. Les signes déjà perceptibles d'un délitement progressif de l'État étaient tangibles. La gestion consensuelle du pouvoir initiée par le Président Amadou Toumani Touré (2002-2012) et dénoncée par les partis d'opposition, la société civile, les organismes internationaux ont fini par faire de ce pays une véritable poudrière neutralisant tous les acquis sociaux et démocratiques. Les acteurs politiques maliens, un moment associés à cette gestion consensuelle du pouvoir, s'ils n'ont pas directement profité des prébendes, sont restés muets sur la déliquescence de l'État ou ont commencé à en dénoncer la gestion néo-patrimoniale au moment des premiers signes d'écroulement du régime du Président Amadou Toumani Touré.

La chute du Président Amadou Toumani Touré et l'occupation des régions du nord par des rebelles indépendantistes associés aux islamistes radicaux ont démontré non seulement l'incapacité de réaction de la part de l'État mais également sa fragilité structurelle. L'institutionnalisation du pouvoir repose sur un principe : celui de la séparation de la fonction

⁶ Virginie Baudais « Les trajectoires de l'État au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 16

⁷ Dominique Darbon « l'institutionnalisation de la confiance politique dans les sociétés projetées fragiles (à partir du cas des pays africains) : du prêt à porter institutionnel à l'ingénierie sociale des formules politiques », 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government 26 – 29 June 2007 Vienna, Austria, 22 pages. Article en ligne et disponible sur <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026822.pdf>. Consulté le 18 novembre 2016

et de son titulaire, donc sur un pouvoir impersonnel. Or en Afrique, l'État s'est révélé être un lieu d'exclusion, personnalisé, empreint de clientélisme, dénué de projet collectif. « L'institutionnalisation de l'État s'inscrit dans un cadre contraignant qui pèse sur sa trajectoire : le système mis en place doit avoir la capacité de se maintenir, de faire face au changement, de se régénérer »⁸. La faiblesse des institutions étatiques, l'incapacité du pouvoir politique à les réformer et son inadéquation face aux défis multiples favorisent l'émergence de nouveaux acteurs (acteurs internationaux, groupes fondamentalistes religieux, société civile et sectes islamistes DA'WA⁹ en provenance du Pakistan dans les années 90).

Le bouleversement de l'ordre politique établi en mars 2012 et l'occupation des régions nord du Mali par des islamistes radicaux ouvrent un nouveau chapitre dans les rapports entre l'État malien et les citoyens d'une part, mais également entre l'État malien et ses principaux soutiens extérieurs d'autre part. La perspective d'amorcer un nouveau virage en vue d'inscrire les territoires au cœur des enjeux de la reconstruction de l'État sera l'une des clefs de réussite de cette période « post-conflit ». La gestion des conflits, de nature multidimensionnelle, ne s'achève pas avec la signature d'accord de paix uniquement.

⁸ Virginie Baudais « Les trajectoires de l'État au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 37

⁹ La da'wa est une invitation au non musulman à écouter le message de l'Islam. Elle désigne la technique de prosélytisme religieux utilisée par différents courants musulmans pour étendre leur aire de diffusion. Cette technique consiste à envoyer des missionnaires au sein de la population. Ces missionnaires appellent pacifiquement les gens à la religion musulmane via un serment d'allégeance appelé la Shahada : « Achhadou an lâ ilâha illa-llâh, wa ashadou ana muhammad rasûlu-llâh », ce qui signifie « Je témoigne qu'il n'y a de Dieu que Dieu et je témoigne que Mahomet est son messager ». C'est une secte qui est basée principalement au Pakistan avec de multiples connexions dans de nombreux pays y compris africains dans ces dernières décennies.

Des actions et entreprises variées en effet destinées à la reconstruction (politique et infrastructures sociales) s'inscriront forcément au cœur des politiques publiques de l'État mises en œuvre dans les années à venir.

METHODOLOGIE :

Problématique :

Depuis quelques années, la thématique de la territorialisation des politiques publiques a fait une entrée remarquée sur l'agenda scientifique des questionnements perçus comme légitimes en science politiques. La refondation de l'État sous le prisme de la gouvernance et la politique de décentralisation jouent un rôle particulier sur un soudain engouement pour les questions liées au concept de « territorialisation », notamment celle des politiques publiques de développement et d'aménagement du territoire. La référence est faite aujourd'hui clairement aux territoires car ils sont l'espace dans lequel viennent s'inscrire les problèmes publics et leur traitement. La définition du mot « territoire » peut varier d'une discipline à une autre.

Même si les spécialistes de droit international, les politistes et les géographes n'ont pas systématiquement la même appréhension de ce concept, ils sont tout de même unanimes quant à certaines de ces notions qui font clairement référence à l'État, aux enjeux de pouvoir, aux frontières et à la domination. Plus que le terme générique de territoire, ce sont les dérivés et qualificatifs qui ont amplifié la teneur de ce concept : territorialité, territorialisation, développement territorial. Depuis ces dernières années, le succès du concept de territorialisation est lié à l'évolution des modes de gestion de l'action publique. La

territorialisation constitue une approche des politiques publiques qui s'inscrit au sein des territoires en fonction de leurs spécificités avec une prise en charge plus localisée des besoins des populations¹⁰. Du point de vue de l'analyse des politiques publiques, le terme territorialisation désigne d'abord le passage des politiques publiques sectorielles à des politiques locales. A terme, l'objectif est d'instaurer des politiques publiques adaptées et co-construites avec les territoires, afin de promouvoir une action publique plus cohérente et plus efficace. La décentralisation passe par une réorganisation profonde de l'appareil d'État à travers une politique de décentralisation qui confère aux collectivités territoriales des compétences plus étendues. Ces compétences leur permettent alors de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, au niveau local.

La territorialisation des politiques publiques, à l'œuvre depuis l'avènement de la décentralisation au Mali, fait évoluer quelque peu les modes de gestion de l'action publique. La volonté de mieux prendre en compte la variabilité et les spécificités locales a conduit au resserrement des liens entre l'État central, les partenaires techniques financiers et les collectivités territoriales, en termes de management des territoires. Le développement ne peut être abordé uniquement à une seule échelle géographique (locale, nationale, régionale ou globale) et l'interconnexion croissante des territoires doit être prise en compte. De même, l'efficacité du développement ne résulte pas de la juxtaposition de politiques sectorielles mais de leur articulation sur une base territoriale définie et sécurisée.

¹⁰Anne Cécile Douillet « Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial »; thèse de doctorat en Science Politique, École normale supérieure de Cachan, décembre 2000, 392 pages

L'éventuelle transformation des modes d'intervention de l'État au Mali par l'institutionnalisation de l'action publique collective à de nouveaux échelons territoriaux d'une part, et son impact sur la reconstruction d'un État englué dans des crises à dimensions multiples d'autre part, seront au cœur de notre démarche scientifique. Dans cette thèse, le territoire est au cœur des enjeux de la modernisation de l'action publique parce qu'il est supposé offrir deux vertus majeures : celle de la proximité et celle de la transversalité.

La vision stratégique qui sous-tend la territorialisation des politiques publiques est celle de se doter de territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Cette approche stratégique vise à résoudre les disparités et les inégalités socio-économiques intra et interrégionales, notamment à travers une meilleure articulation des politiques publiques de développement et d'aménagement du territoire. L'objectif est d'assurer un équilibre territorial davantage adapté et indispensable pour optimiser la reconstruction de l'État. Dans ces travaux, nous ne nous focaliserons pas uniquement sur les rapports entre politiques publiques et territoires, nous nous intéresserons également aux divers acteurs administratifs, collectifs et individuels, aux autorités publiques étatiques, locales et supranationales qui cherchent à rendre l'action publique plus proche des citoyens et plus efficace. Nous nous centrerons également sur l'aspect sécuritaire qui a occasionné de nombreux bouleversements sur les politiques publiques territoriales.

Objectif global :

L'objectif global de ce sujet de thèse est d'analyser les relations entre l'État et les collectivités territoriales à travers la décentralisation et la déconcentration administrative d'une part, et de faire de la territorialisation des politiques publiques un enjeu majeur de gouvernance locale d'autre part.

Objectifs spécifiques :

- Evaluer les relations Etat-collectivités au regard des futures politiques de construction territoriale à travers la réforme territoriale de 2010 ;
- Analyser l'efficacité et l'impact de la mise en œuvre des politiques publiques par l'Etat central à l'échelle nationale, régionale et locale ;
- Permettre aux collectivités territoriales d'acquérir une certaine autonomie technique et financière ;
- Analyser les différents freins liés à la mise en place d'une véritable cohésion territoriale ;
- Formuler des propositions pour parvenir à un renforcement des capacités des collectivités territoriales maliennes.

Hypothèses de recherches :

Par cette thèse, nous tenterons de démontrer dans quelle mesure l'inscription territoriale des politiques publiques, notamment celles de développement et d'aménagement du territoire, peut participer à la reconstruction de l'État dégradé depuis de nombreuses années suite aux crises multiples au Mali. L'hypothèse principale de notre travail de recherche porte certes sur comment la territorialisation des politiques publiques participe ou non à la reconstruction de l'État au Mali. Il n'en demeure pas moins que nous essayerons également d'analyser la

dimension géopolitique locale ainsi que le contexte particulier dans lequel l'État tente de resserrer ses liens avec les pouvoirs périphériques.

Cette soudaine question fondamentale qui est ici posée est de savoir s'il est possible d'établir des corrélations entre la territorialisation des politiques publiques et la situation politico-sécuritaire au Mali ou si cette situation politico sécuritaire inédite a un impact direct sur les politiques publiques et sur les territoires. L'État ne pourra mener à bien les politiques de développement sans une certaine stabilité politique et sécuritaire et sans une implication des acteurs extérieurs. Il sera alors en mesure d'asseoir des territoires viables et compétitifs, porteurs d'un développement harmonieux et durable,

Depuis l'éclatement de la crise de 2012, on assiste à l'arrêt total de tous les projets de développement sur le territoire national. Les principaux groupes de soutiens financiers UE, BM et FMI redoutant de servir une junte au pouvoir trop décriée ont suspendu leur aide au pays. Etant donné que près de 80 %¹¹ des fonds alloués à l'État proviennent de l'aide extérieure (UE à travers son projet phare¹², la Banque Africaine de Développement, le F.M.I et la B.M), la mise en œuvre des politiques publiques territoriales a été durement impactée. En dépit de cette interruption partielle du processus de territorialisation des politiques publiques, L'État a mis en place de nouveaux mécanismes juridiques. Ces mécanismes ont permis un transfert réel de compétences aux collectivités territoriales afin que celles-ci

¹¹ Source : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT)

¹² PARADDER : Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Économique et Régional. Un projet financé par l'UE à hauteur de 75 millions d'euros en 5 ans.

puissent devenir des locomotives du développement et de la réorganisation de leur territoire, à travers un processus de contractualisation en binôme avec le secteur privé.

La crise de 2012 a fragilisé le pays et par ricochet les territoires. Ses prolongements sociaux, économiques et financiers interrogent la capacité de l'État et de la puissance publique à concourir au développement durable des territoires. Cette crise a été provoquée par deux facteurs majeurs : une rébellion à dominante touareg conduite par le MNLA alliée aux islamistes radicaux et un coup d'État militaire mené par des sous-officiers contre le régime du président Amadou Toumani Touré quelques semaines plu-tard. Ces deux « épisodes » ont plongé le Mali dans une crise politico-sécuritaire sans précédent menaçant de facto les équilibres politiques et sécuritaires de toute la sous-région. Ces bouleversements géopolitiques récents, au Mali, ont eu un impact considérable sur l'État et par conséquent sur les politiques publiques territoriales.

Quel type d'État et quelles politiques à concevoir pour réellement optimiser le développement des territoires ? C'est ainsi que seront sans doute formulées les questions cruciales auxquelles les décideurs publics (nationaux, internationaux et locaux) seront amenés à répondre. Compte tenu de sa position géostratégique dans le Sahel, la stabilité au Mali demeure un enjeu majeur pour tous les pays de la sous-région. La cascade d'événements qui a plongé le pays dans les ténèbres semble être la résultante des accords mal opérés avec les rebellions précédentes. On peut lister ainsi une démilitarisation de certaines régions du nord, la fragilité des équilibres politiques lors des élections, des espoirs déçus quant au développement économique et social des régions nord et sud du pays, un clientélisme à outrance et du laxisme dans la gestion des affaires publiques au sommet de l'État, auxquels

s'ajoutent des facteurs externes comme la guerre en Libye. L'État s'est désintégré face une initiative rebelle alliée aux islamistes radicaux établis dans le nord du pays depuis plus d'une décennie. Ces derniers ont accumulé depuis de nombreuses années une grande quantité d'armes grâce à l'argent des trafics transsahariens et à celui du commerce des otages occidentaux. Avec la défaite des rebelles touaregs face à leurs anciens alliés de circonstance, les 2/3 du pays sont tombés aux mains des islamistes radicaux menaçant de facto la sécurité de tous les pays de la sous-région et par ricochet des pays occidentaux. L'intervention française de janvier 2013, en vue de chasser les islamistes radicaux (AQMI, Ançar dine, MUJAO) des zones occupées, marque un tournant décisif dans ce conflit.

- ③ L'étendue du territoire ;
- ③ La dureté du climat et le déséquilibre territorial ;
- ③ L'atomisation des mouvements armés ;
- ③ L'absence de feuille de route claire pour une sortie de crise rapide ;
- ③ Les conflits intra-communautaires ;
- ③ L'achoppement des négociations sur certaines questions cruciales dans le document final sur l'accord d'Alger ;
- ③ La mauvaise interprétation de la résolution de l'ONU par certains acteurs, le manque de coordination entre les forces présentes sur le terrain ;
- ③ L'inefficacité du rôle joué par les organisations sous régionales (CEDEAO) ;
- ③ La duplicité du puissant voisin du nord (l'Algérie) et l'usure de la guerre ont fini par faire du Mali une zone où se condensent tous les instruments de toute la sous-région.

Nous aurons clairement, l'occasion dans les prochains mois d'évoquer les rôles joués par tous les acteurs non seulement dans la refondation de l'État, dans le processus de territorialisation des politiques publiques à travers le partenariat public-privé, dans le contexte géopolitique et politique avec l'internationalisation du conflit, l'influence de l'Islam politique et de la société civile dans cette thèse. Compte tenu d'une possible étroite corrélation entre ces divers paramètres nous avons établi quelques hypothèses de travail qui seront mises tout au long de nos recherches en perspective avec les missions d'inspection sur le terrain, les entretiens semi-directifs et plus particulièrement avec la documentation. Il s'agit des ressources collectées en France, notamment sur les mécanismes d'aide au développement ainsi que certains documents déclassifiés sur l'intervention militaire de janvier 2013 au Mali.

L'hypothèse générale : « La territorialisation des politiques publiques et la proximité entre acteurs locaux, nationaux et internationaux constituent une composante essentielle dans la reconstruction de l'État au Mali depuis la reconnaissance explicite de l'importance des pouvoirs périphériques »

Hypothèse de travail :

Hypothèses 1 : Les organismes internationaux jouent un rôle prépondérant dans la reconstruction de l'État au Mali en assurant la survie des pouvoirs périphériques et le financement des projets de développement local.

Hypothèse 2 : La société civile (chefs coutumiers, chefs religieux) exerce une influence sur les politiques publiques territoriales de la phase d'élaboration jusqu'à la phase de mise en œuvre.

Hypothèse 3 : Le contexte géopolitique actuel au Mali influence durablement le processus de territorialisation des politiques publiques.

Les événements de 2012 sont suffisamment graves pour menacer l'existence même de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays.

Dans la **PREMIERE PARTIE**

Les problèmes abordés dans cette thèse sont résumés en 3 interrogations : comment promouvoir la gouvernance dans un État en faillite, comment améliorer la territorialisation des politiques afin de corriger à long terme la fracture territoriale, source d'instabilité et comment renforcer la légitimité démocratique et l'autonomie institutionnelle ? Avant d'entrer dans le vif du sujet, une remarque d'ordre méthodologique s'impose : l'analyse faite dans le cadre de cette thèse repose entre autres sur le travail de terrain réalisée sur 3 ans (2013, 2014 et 2015) avant la dégradation de la situation sécuritaire. Ces recherches ont été menées aussi à partir de la documentation, des articles de presse, de la consultation de sites internet, d'entretiens menés à Bamako et dans certaines régions ainsi que sur ma connaissance de l'espace sahélo-saharien. L'insécurité qui actuellement sévit dans cette région interdit en effet tout travail de terrain et me contraint à une démarche différente de mon approche habituelle (anthropologique et géographique).

Notre démarche scientifique touche évidemment un domaine où d'éminents chercheurs ont déjà accompli un travail. Cela dit, nous espérons, à travers les recherches que nous avons menées, pouvoir apporter de nouveaux éléments à travers des questionnements supplémentaires et des éclairages inédits.

Ainsi, toujours dans la première partie, nous analyserons :

les trajectoires de l'État malien, ses configurations, le processus de reconstruction des institutions post-conflit, les régimes politiques successifs, l'impact du mimétisme institutionnel sur le mode de fonctionnement des États africains et les procédures de réinvention de l'État, la territorialisation des politiques publiques, le poids de la colonisation sur la construction des jeunes Africains et l'épineuse question des tracés des frontières qui alimentent de nos jours de nombreuses crises graves dans les pays africains.

Dans la **DEUXIEME PARTIE**

Après avoir développé le contexte théorique et conceptuel de notre sujet de thèse, nous nous pencherons sur la structure de notre thème, ossature relative à la territorialisation des politiques publiques dans la reconstruction de l'État au Mali et à la question relative à la gouvernance et ses conséquences sur l'ordre politique. Nous analyserons le processus de décentralisation au Mali, le jeu des acteurs politiques, les causes sous-jacentes de la déliquescence de l'État au Mali (corruption, mauvaise gouvernance, néopatrimonialisme). La question territoriale est relativement nouvelle sur le continent. La mise en œuvre des politiques publiques nécessite de procéder à des arbitrages. La cohésion des territoires doit être au cœur des enjeux de l'action de l'État. Une étude des sciences politiques basée sur la thématique de la territorialisation des politiques publiques, sur l'État et sur la gouvernance territoriale au Mali (après la grave crise politico-militaire qui a ébranlé les fondements même de la république) ne pourra qu'apporter un certain éclairage sur un domaine en manque de spécialistes issus du continent concerné.

Dans la **TROISIEME PARTIE**, nous étudierons les bouleversements géopolitiques liés aux facteurs exogènes et endogènes. Si l'État malien est en effet menacé par des facteurs externes (contraintes économiques et réformes imposées par le FMI et la BM, jeux des acteurs et pression des groupes terroristes), il est aussi menacé par des facteurs internes (influence grandissante de l'Islam politique, perte d'influence des partis politiques classiques, corruption, néo-patrimonialisme, sous-développement, pauvreté extrême et manque de vision politique des pouvoirs publics). Dans cette thèse, une partie de nos travaux sera également consacrée à l'analyse de la géopolitique locale et à ses éventuelles répercussions sur l'État, les territoires et sur les politiques publiques de développement et d'aménagement du territoire.

Afin de mieux comprendre le contexte et de prendre conscience des problématiques sous-jacentes, nous avons travaillé pour cette thèse dans un contexte particulier lié notamment à la situation sécuritaire exceptionnelle dominante dans tous les pays du Sahel.

1 PREMIERE PARTIE : LA THEORIE DE L'ETAT ET LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1.1 Chapitre 1 : Construire l'État-nation en Afrique : le mimétisme institutionnel, entre importation et innovation

1.1.1 Définition de l'État : cadre théorique et conceptuel

L'État est la forme d'organisation politique la plus connue et la mieux appréhendée par la société occidentale. Son émergence résulte d'un processus relativement long et complexe. « En Europe, il fut théorisé par Emile Durkheim au moyen des concepts de différenciation et de division du travail et pensé comme l'organe-cérébro-spinal de la société »¹³. La question de la conception et de la définition de l'État est l'objet de nombreuses controverses. Les éléments de définition s'appuient sur des dimensions mises en avant par Bertrand Badie, Jean Leca, Pierre Birnbaum, Max Weber. A partir des travaux davantage inspirés de Max Weber, la définition suivante servira de base de travail. Ainsi, Max Weber dans *Economie et société* définit l'État « comme une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime, « le tout » à l'intérieur d'un territoire géographique déterminable »¹⁴.

Selon Jean Leca, la définition de Max Weber fournit deux éléments en compléments : le premier définit l'État comme un appareil complexe de pouvoir centralisé et institutionnalisé qui concentre la violence, établit les droits de propriété et régule la société sur un territoire donné tout en étant formellement reconnu comme État par un forum international.

¹³ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 40

¹⁴ Max Weber « économie et société publié à titre posthume en 1921 » ; Edition Pocket, 2003 ; pages 410

Le second caractérise l'État comme un ensemble interconnecté d'institutions qui monopolise la force à l'intérieur de son territoire, s'appuie sur la capacité administrative de remplir effectivement ses fonctions économiques et politiques fondamentales et de maintenir sa légitimité en provoquant le consentement de ses citoyens (Jean Leca; Jacobs et King ; 2009b). En s'appropriant le monopole de la violence légitime, l'État affirme son monopole sur les autres fonctions dites « régaliennes » (le pouvoir de rendre justice et de battre monnaie)¹⁵. Compte tenu de la complexité liée à une définition unique de l'État, de nombreux chercheurs en Science Politique et administrative s'en tiennent à 3 conceptions analytiques : l'État comme puissance ; l'État comme droit, l'État comme légitimité. Jean Leca évoque une combinaison de coercition centralisée et d'institutions s'insinuant dans l'identité personnelle des individus pour en faire des « citoyens » et des « ayants droits » dans sa définition de l'État¹⁶.

Dans l'ouvrage "Dictionnaire des politiques publiques", il en distingue 5 schémas distincts mais complémentaires : « l'État comme ensemble spécifique d'organisations et de procédures « institutionnalisées », c'est-à-dire tenues pour valorisées en soi (Huttington, 1968) et de personnels prenants des décisions ; l'État comme concentration de force (Tilly, 1990) ; l'État comme « récit » valorisé où se croisent curieusement Max Weber (à propos de la légitimité) et Michel Foucault (sur la gouvernabilité) ; l'État comme

¹⁵ Maxime Lefebvre « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, pages 9

¹⁶ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 232

système de domination social (Jessop, 1990) ; l'État comme jeu de coordination de comportements dans l'incertain, impliquant la présence d'un tiers présidant aux échanges et conflits dyadiques, perspective hobbesienne exprimée dans les termes de choix rationnel (Barzel, 2002) »¹⁷ la confrontation de la première et de la cinquième perspective est au cœur des différentes théories néo-institutionnalistes portant sur l'influence des institutions sur les politiques publiques. Dans son livre « Science Politique : État », Philippe Braud définit l'État « comme un pouvoir de coercition qui s'impose sur tout le territoire et sur toute la population ». Il ajoute : « Ce pouvoir se concrétise par l'existence de gouvernants, c'est-à-dire des personnes physiques habilitées à dire le droit et à le faire appliquer en recourant, si besoin est, à la contrainte »¹⁸. L'État, c'est aussi un lieu d'affrontement de différents groupes et intérêts.

C'est un ensemble enchevêtré d'institutions différenciées plus ou moins autonomes et légitimes de personnels, de règles et d'organisations, sur un territoire aux frontières stabilisées. Ainsi se mettent en place les éléments qui définissent l'État en droit international : un territoire, une population, un système de gouvernement (la dynastie et son administration). En effet, un État doit être reconnu comme tel par les autres États. Il est également défini par ses activités de gouvernement, par son administration, ses équipements, ses connaissances, sa capacité à orienter, gouverner la société, établir des règles, résoudre des conflits, protéger les citoyens, faire la guerre, fournir des services et mettre en œuvre des

¹⁷ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 234

¹⁸ Philippe Braud « Science politique, Tome 2 : L'État », Éditeur du Seuil, 1997, pages 16

politiques publiques. Dans le contexte scientifique africain, la littérature universitaire dédiée à la notion de l'État et à son mode de fonctionnement reste marginale. Alors que dans les pays occidentaux, nombre de textes fondateurs de l'analyse de l'administration publique ont été écrits par de hauts fonctionnaires, en Afrique en revanche, la production d'une doctrine interne est limitée. Une situation occasionnée par un manque de cadres, du fait aussi de leur sur-utilisation et de la faiblesse des structures de formation et dans les champs du management, de l'administration et de la gouvernance. Cette situation peut d'ailleurs émerger comme un facteur accentuant l'émiettement institutionnel de nombreux pays.

Les données historiques sur le processus de constitution de l'État et les services publics demeurent succinctes. Les recherches en la matière sont rares et les chercheurs qui ont analysé la théorie de l'État en Afrique viennent du côté occidental. Les diverses définitions défendant de nombreuses théories sur l'État peuvent connaître une toute autre interprétation une fois transposées dans le contexte africain. En Afrique, pour étudier la question des États dans un contexte d'instabilité, il est essentiel de mettre les relations État-société au cœur même de l'analyse. La formation de l'État et la conception de ses politiques et de ses priorités dépendent clairement de la structure de la société. Une certaine osmose entre la « machinerie » étatique et la société renforce nettement la capacité et la légitimité de l'État ainsi que sa force. L'État n'est plus perçu dans la majorité des pays africains comme source de légitimité, de droit et de puissance mais comme une source de division, de déclin et de faiblesse. L'une des problématiques rencontrées par les pays pauvres et qui bloquent leur capacité de développement économique est leur niveau trop bas de développement institutionnel.

« Les pays africains, dirigés par des régimes autoritaires n'ont pas d'institutions fortes mais des Etats arbitraires et faibles. Et pourtant ils n'ont pas besoin d'un État extensif, mais d'un État fort et efficace dans le domaine limité des fonctions étatiques indispensables »¹⁹. Alexis de Tocqueville, dans son livre « De la démocratie en Amérique » abonde dans le même sens. Il considère en effet qu'il faut toujours placer quelque part un pouvoir social supérieur à tous les autres, mais indique que la liberté est en péril lorsque ce pouvoir ne trouve devant lui aucun obstacle qui puisse retenir sa marche et lui donner le temps de se modérer lui-même. Les griefs de Tocqueville portent principalement sur la mise en place d'États arbitraires où les libertés fondamentales ne sont pas respectées et où toutes les forces du pouvoir se concentrent entre les mains d'une minorité.

On en constate l'illustration dans la plupart des pays africains qui ont adopté des règles de démocratie en vue de bâtir des États forts mais qui, en réalité, gouvernent dans l'arbitraire absolu à partir de tous les leviers du pouvoir aux mains d'une minorité de personnes (le président et son entourage). Pour De Tocqueville, les gouvernements périssent ordinairement par impuissance ou par tyrannie. Dans le premier cas, le pouvoir leur échappe : dans l'autre cas, on le leur arrache. Nombreux sont ceux qui, en voyant tomber les États démocratiques en anarchie, ont pensé que le gouvernement de ces États, était naturellement faible et impuissant.

¹⁹ Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 182

Pour l'auteur, ce n'est pas le manque de force et de ressources qui cause la chute de certains régimes démocratiques mais davantage l'abus de ses forces et la mauvaise redistribution de ses richesses qui le font périr. Pour lui, « l'anarchie naît presque toujours de sa tyrannie ou de son inhabilité, mais non pas de son impuissance »²⁰. Pour assurer ces fonctions, les États doivent disposer d'un ensemble d'institutions dotées de capacités suffisantes. « L'institutionnalisation est un processus long et incertain, mais plus un système est stable, efficace et viable, plus il est institutionnalisé (le système institutionnel est adaptable, des lois qu'il a la capacité de faire face au changement, de se réinventer et de régénérer à travers les différentes époques historiques) »²¹.

En matière de sécurité, des forces militaires et paramilitaires doivent être en mesure de remplir leurs missions, dans le respect de leurs compétences respectives. Pour représenter sa population, le pouvoir de l'État doit s'exercer à travers des institutions qui veillent à ce que les besoins et les préférences des citoyens soient défendus. De même, pour apporter la protection sociale à leurs populations, les États doivent être dotés d'organes capables de promouvoir la croissance économique. Les États doivent ainsi veiller à ce que la population ait accès aux produits et prestations élémentaires que sont la nourriture, le logement, la santé et l'éducation.

²⁰ Alexis de Tocqueville « De la démocratie en Amérique » ; Tome 1, Éditeur Gallimard, 1986 ; pages 388

²¹ Bertrand Badie « Le développement politique », Paris Economica, 1999, pages 223

1.1.2 L'État postcolonial en Afrique à l'épreuve du mimétisme institutionnel

1.1.2.1 Le mimétisme institutionnel dans la construction des jeunes États indépendants

L'État en Afrique considéré comme un pur produit d'importation semble laisser aux pays africains un goût inachevé. « Au lieu de nous en tenir à ce débat sur la sociologie de l'import-export du politique et de ses avanies » selon Jean François Bayart, « il vaut mieux nous interroger sur les processus concrets de formation de l'État, sous-jacents à sa greffe »²². Sans procéder à une approche comparatiste entre le modèle asiatique et le modèle africain comme l'avait fait l'auteur, nous essayerons de développer d'autres démarches quant au processus d'occidentalisation de l'ordre politique, au mimétisme institutionnel et à son échec en Afrique. L'Afrique n'est pas l'Asie : chaque continent a ses histoires propres et ses rapports spécifiques aux puissances occidentales.

L'histoire africaine est marquée particulièrement depuis plus d'un siècle par la présence des puissances occidentales (France, Angleterre, Portugal, Allemagne, Italie, etc.) durant les périodes pré et postcoloniale. Depuis la fin des années 50, les constituants des futurs jeunes États africains se sont largement imprégnés des modèles des colonisateurs. « Produits à l'extérieur et par des experts étrangers, ces techniques, procédures, mécanismes étaient censés s'implanter localement tandis qu'un nouvel ordre politique, de nouvelles régulations étaient censés naître de leur action sans pouvoir varier significativement de ceux

²² Jean François Bayart « La greffe de l'État », Édition Karthala, 1996, pages 8

produits par les modèles de ces produits importés »²³. Les constitutions ont été largement imitées sans pour autant évaluer si elles s'accommodaient au contexte politique et social des pays concernés. L'appropriation trop générale à travers l'imitation à amener les États en gestation à se retrouver avec des constitutions importées des pays qui avaient de longues années d'expérience de gestion étatique et de démocratie. Fidèles à une stratégie propre à de nombreux régimes en Afrique, de nombreux pays ont cependant opté pour la solution hybride et s'interrogeaient donc sur comment se servir de la constitution.

Certains États (Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire) ont souhaité conserver un régime présidentiel, maintenant au Parlement le droit de mettre en jeu la responsabilité d'un gouvernement lors de la déclaration de politique générale du chef du gouvernement. Cette stratégie politique consiste à se rapprocher du modèle français. Le mimétisme doit cependant s'arrêter là puisque les régimes parlementaires n'ont pas survécu à la vague du présidentielisme. La qualification de ces régimes n'était en réalité justifiée que par une hypothétique faculté de mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif, la majorité des pouvoirs étant concentrée entre les mains du Président de la République. On assiste alors à la mise en place de constitutions hybrides, contenant les dispositions d'un régime présidentiel favorables au chef de l'État et celles du régime parlementaire français qui le sont aussi.

²³ Dominique Darbon « l'institutionnalisation de la confiance politique dans les sociétés projetées fragiles (à partir du cas des pays africains) : du prêt à porter institutionnel à l'ingénierie sociale des formules politiques », 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government 26 – 29 June 2007 Vienna, Austria, 22 pages. Article en ligne et disponible sur <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026822.pdf>. Consulté le 18 novembre 2016

Cela permet ainsi, sous couvert d'un constitutionnalisme affirmé, l'instauration dans les faits d'une véritable négation de l'État de droit. Les travaux sur le mimétisme institutionnel ont surtout été popularisés par Dominique Darbon. Celui-ci définit le « mimétisme institutionnel comme un mode particulier d'ingénierie sociale, caractérisé par l'importation concrète ou diffuse, plus ou moins massive, de technologies institutionnelles externes, extirpées de leur environnement géniteur, arbitrairement reconstruites et modélisées, à travers les codes propres des exportateurs et importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement »²⁴.

Cette façon métaphorique de définir le mimétisme institutionnel par Dominique Darbon peut être considérée comme un premier pas décisif au regard des multiples travaux des chercheurs en science politique ou en management public. Ces travaux sur le mimétisme institutionnel apportent un éclairage majeur puisque peu de théoriciens ou de politistes se sont aventurés sur le terrain de cette thématique. Les modes de fonctionnement des États africains restent largement imprégnés de ceux des puissances colonisatrices (le modèle anglais très répandu dans les ex-colonies britanniques et le modèle français dans les ex-colonies françaises). Ce mimétisme institutionnel a également été facilité par le colonisateur soucieux de visions géostratégiques à long terme. Dans son livre « Le choc des civilisations », Samuel P. Huntington qui avait souligné le risque majeur d'affrontement entre le monde occidental et le monde non occidental - au sujet de la prétention universaliste des valeurs occidentales - confirme cet argument.

²⁴ Yves Mény « Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet » ; Éditions l'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 2000, pages 286

Certes, il indique dans son livre que le concept de civilisation universelle est caractéristique de l'occident mais, reconnaît qu'au XIX^{ème} siècle, l'idée de « la responsabilité de l'homme blanc » a servi à justifier l'expansion politique occidentale et la domination économique sur les sociétés non occidentales. Selon lui, à la fin du XX^{ème} siècle, le concept de civilisation universelle a servi à justifier la domination culturelle de l'Occident sur les autres sociétés et présuppose le besoin qu'elles auraient d'imiter les pratiques et les institutions occidentales. Il affirme que depuis des siècles, les peuples non occidentaux envient la prospérité économique, la sophistication technologique, la puissance militaire et la cohésion politique des sociétés occidentales. Ils cherchent ainsi le secret de ces réussites au travers des valeurs et les institutions occidentales.

En Afrique, les pays les plus proches du modèle politico-administratif français sont ceux qui font partie du « pré carré français »²⁵. L'on sous-entend ici, les pays sous influence culturelle, économique, militaire et politique de la France (Sénégal, Gabon, Côte d'Ivoire, Mali, Tchad). Paradoxalement, c'est également dans ces pays que l'on retrouve une forte présence militaire ou une base militaire française. En effet, cette stratégie visait en effet à mieux renforcer les liens de dépendance entre colonisés et colonisateur. Dotée d'un État fort, la France a appliqué dans ses colonies la méthode de l'administration directe, répandant ainsi une culture politico-administrative qui n'était pourtant pas conforme au modèle métropolitain.

²⁵ Les pays considérés comme la chasse gardée de la France et donc sous l'influence de la politique de la cellule africaine de l'Élysée depuis les indépendances jusqu'à nos jours

Mais, Pour les grands théoriciens de l'école de dépendance, les discours restent nuancés. Bertrand Badie disait ceux-ci : « l'État en Afrique comme en Asie reste un pur produit d'importation, une pâle copie des systèmes politiques et sociaux européens les plus opposés, un corps étranger de surcroît lourd, inefficace et source de violence »²⁶. Les programmes d'aide au développement et d'ajustement structurels comportent tous un volet consacré à la réforme administrative qui conditionne le déblocage des fonds promis à de nombreux pays africains « sous perfusion ». Pour Darbon, le mythe du retour à l'État de droit qui inspire les coopérations nationales et internationales en direction avec l'Afrique a fait émerger une vague de solutions et de structures constitutionnelles et institutionnelles dérivées du droit des divers pays donateurs.

C'est cette prétention à l'universalité de la source du droit et des normes que dénonce Bertrand Badie. Dans « l'État importé, l'occidentalisation de l'ordre politique », il critique sévèrement cette prétention universaliste dont se pare la construction occidentale du politique en occident en essayant d'opérer une transposition du modèle stricto-sensu sur le continent africain. Ces travaux ont montré que l'expansion de l'impérialisme s'est bien accomplie aux rythmes des initiatives et des stratégies politico-diplomatiques des États. Pour exemple, en 2003 lors du vote de l'ONU sur la résolution suite à la volonté des États-Unis d'entrée en guerre contre l'Irak de Saddam Hussein, les pays africains qui siégeaient au sein des 15 membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ont été longuement

²⁶ Jean François Bayart « l'historicité de l'Etat importé », Cahiers du CERI, SciencesPo Etudes africaines, 1996, p 1 – 44. En ligne et disponible <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010117>. Consulté le 17 janvier 2014

courtisés et faisaient l'objet d'énormes pressions diplomatiques de la part des grandes puissances (France, États-Unis). L'obtention du vote des pays africain par les États-Unis allait contraindre la France à user de son droit de veto pour bloquer la résolution américaine, laquelle visait à accorder une légitimité internationale à la guerre en Irak. Pour Bertrand Badie, « La personnalisation, au moins partielle de l'allocation fournie par l'État patron consolide en effet la fidélité du prince dominé au prince dominant, elle permet surtout de reproduire, à la périphérie du système international un ordre néo-patrimonial dont nous avons vu qu'il s'insérerait directement dans une logique de dépendance : le prince du sud devient effectivement, à son tour, le patron de son peuple, le dispensaire principal de l'allocation étrangère »²⁷. Ce mimétisme n'est pas seulement institutionnel, il est également politique. On citera, parmi les partis politiques qui ont acquis leur indépendances (ex : RDA²⁸) en Afrique francophone, les premiers députés africains siégeant au palais Bourbon (Félix Houphouët Boigny, Modibo Keita ou Hubert Maïga) considérés comme les pères des indépendances dans de nombreux pays d'Afrique francophone. Ces derniers se sont inspirés des symboles, des structures, des programmes et des idéologies de certains partis de l'hexagone (ex : le Parti Communiste Français et la SFIO qui deviendra le Parti Socialiste).

²⁷ Bertrand Badie « L'État en Afrique : l'occidentalisation de l'ordre politique » ; Édition Fayard, 1992 ; pages 41

²⁸ RDA : Le Rassemblement démocratique africain est créé lors du Congrès de Bamako, du 18 au 21 octobre 1946. Le RDA est resté dans les esprits la force politique la plus connue de la période des décolonisations des territoires français, en voulant incarner une nouvelle lutte pour l'indépendance en dehors des partis politiques français traditionnels. Plusieurs leaders post indépendance africaine dont Modibo Keita, Léopold Sedar Senghor, Felix Houphouët Boigny ou encore Fily Dabo Sissokho participèrent activement à la création de ce parti considéré comme un parti panafricaniste.

1.1.2.2 La construction des jeunes États africains sous l'influence de la colonisation

L'histoire des sociétés africaines est depuis longtemps influencée par le jeu de relations internes et externes au continent où se sont croisées des influences diverses, pas seulement européennes. « C'est en revanche la rupture engendrée par la colonisation, pourtant déployée sur un temps relativement court (1830-1960), qui sera la plus profonde avec en particulier la création d'États arbitrairement territorialisés adossés à sur des administrations bureaucratiques »²⁹. Dans son livre « Trajectoires de l'État au Mali », Virginie Baudais revient non seulement sur les réalités socio-historiques de la construction des États en Afrique, de l'influence de la colonisation mais elle réalise également une analyse du développement et de la construction de l'État au Mali.

L'administration en Afrique reste fortement marquée par l'influence coloniale. « L'État, essentiellement pensé à travers le prisme de l'importation, a longtemps été analysé comme s'il n'avait de sens que dans le cadre hérité de la colonisation »³⁰ et d'ajouter : « un tel parti pris méthodologique laissait alors peu de place à l'innovation politique et sociale ou à l'autonomie des acteurs locaux. La colonisation (1830-1960) qui a perduré durant 130 années a littéralement influencé la structuration des États post indépendance. Le colonisateur, qui avait opté pour une posture négationniste sur des bouts d'États existants bien avant la période coloniale a mis en avant l'expérience et la puissance pour mieux dominer.

²⁹ Virginie Baudais « Trajectoires de l'Etat au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 141

³⁰ Virginie Baudais « Trajectoires de l'Etat au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 16

En s'interrogeant davantage, l'on découvre que l'Afrique précoloniale était composée de multiples communautés lignagères, de chefferies très puissantes et des royaumes structurés (royaume du Manding, du Kaarta, Peul du Macina, Bambara de Ségou) ou des empires (l'empire du Mali, l'empire Songhoy, l'empire Toucouleur). En tenant compte de la démarche de construction et d'édification des États post-indépendance, il est nécessaire de mesurer la rupture fondamentale provoquée par la colonisation - durant et après les indépendances - dans le cadre du processus d'institutionnalisation. Dans le livre « Trajectoires de l'État au Mali », Virginie Baudais développe des théories contredisant l'idée selon laquelle « l'État en Afrique est uniquement un produit d'importation ». Cette théorie développée depuis de nombreuses années par des chercheurs qui visaient à démontrer l'absence de tout processus d'institutionnalisation des États africains paraît très clairement discutable.

Les institutions en Afrique certes, mal structurées existaient bien avant la période coloniale. Virginie Baudais indique dans son livre que l'État post colonial n'est pas seulement une importation européenne, mais le produit d'un long processus de sédimentation historique. Si la colonisation a contribué à la structuration des jeunes États post-indépendance, ils ne sont cependant pas une nouveauté sur le continent (empire du Ghana, empire du Mali, empire Songhoy). « La conquête marocaine en 1591 marque la fin des grands empires du Soudan occidental et la chute de l'empire Songhoy inaugure une période de crises politiques, de recompositions et d'émiettements »³¹. Les empires laissent place à une multitude d'entités politiques, royaumes, chefferies affaiblis qui se succèdent jusqu'à la pénétration coloniale).

³¹ Virginie Baudais « Trajectoires de l'Etat au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; 63 pages

Elle explique dans son ouvrage qu'il existait, au contraire, des États structurés et d'autres formes d'organisations politiques que la domination européenne a bouleversés, imposant de manière coercitive souvent violente une autre trajectoire politique. Cet ouvrage qui démontre que l'État n'est pas seulement le fruit d'un phénomène d'« import-export » met également en valeur le degré d'institutionnalisation du pouvoir bien avant la période coloniale. L'auteure constate que ces empires de manière rationnelle s'appuyaient sur des appareils administratifs et militaires relativement forts, constituant de véritables élites politico-bureaucratiques, entre le 12^{ème} et le 16^{ème} siècle.

Certes, le processus de construction des États après les luttes pour les indépendances a largement été influencé par les relations entre colonisateurs et colonisés. En effet, en dehors même des rapports de domination qui ont longtemps jalonné cette relation si particulière entre l'Afrique et l'Occident, c'est l'étalement de cette période de domination (toujours en cours) entre les pays africains et l'Occident qui permet de quantifier cette influence. De fait, cela incite de nombreux chercheurs du continent à qualifier les relations actuelles (entre ces 2 régions du monde) de néocolonialisme avec une indépendance de façade. « Le néo-colonialisme ne se séparait, à la limite que formellement de cette construction : il supposait la mise en place d'une continuité entre l'administration de l'État dominant et celle de l'État dominé, capable de transcender les effets d'une indépendance qui ne restait alors que symbolique »³².

³² Bertrand Badie « l'État en Afrique : l'occidentalisation de l'ordre politique » ; Édition Fayard, 1992 ; pages 51

Pour Badie, cette logique de dépendance entre colonisateur et colonisé correspond bien évidemment à un système d'échange de faveurs « entre l'État patron et l'État client ». Cette description des relations entre l'Afrique et l'occident de la période précoloniale jusqu'à nos jours peut paraître anecdotique aux yeux de certains. Elle demeure toutefois un maillon essentiel permettant d'appréhender ces relations spécifiques. Depuis le début de la période post indépendance, les liens entre la France et les pays africains sont sujets de toutes natures. En outre, ces liens politiques se traduisent souvent par des liens amicaux entre dirigeants français et dirigeants africains. Complaisance à l'égard de certains régimes décriés par leur propre peuple au nom de la « françafrique »³³ (Gabon), soutien à des régimes dictatoriaux (Tchad, Cameroun, Congo Brazza), arrangements pour perpétuer certains régimes à vision monarchique (Togo) : cette *realpolitik* de la politique en continent africain conduite par les puissances occidentales sert en amont leurs intérêts. En soutenant des régimes considérés comme « amis », ces puissances occidentales peuvent également aliéner les droits qui leurs reviennent en tant qu'acteurs de la communauté internationale : le vote des pays d'Afrique

³³ L'expression «France-Afrique» a été utilisée pour la première fois en 1955 par l'ancien président de la Côte d'Ivoire Félix Houphouët-Boigny pour évoquer les relations particulières entre la France et ses anciennes colonies africaines. Bien que la décolonisation date des années 1960, la France a toujours maintenu d'étroites relations, à la fois politique et économique, avec ses anciennes colonies. L'évolution sémantique vers le terme de «Françafrique» revient à François-Xavier Verschave. Journaliste économique et d'investigation, il a voulu désigner par ce terme les réseaux souterrains qui unissent la France à l'Afrique. Dans son livre intitulé « La Françafrique, le plus long scandale de la République », il définit la Françafrique comme une nébuleuse d'acteurs économiques, politiques et militaires, en France et en Afrique, organisée en réseaux et lobbies, et polarisé sur l'accaparement de deux rentes : les matières premières et l'aide publique au développement. La logique de cette ponction est d'interdire l'initiative hors du cercle des initiés. Le système autodégradant se recycle dans la criminalisation. Il est naturellement hostile à la démocratie»

francophone aux cotés de la France constitue une pratique courante aux seins des institutions internationales (cas de l'ONU).

1.1.2.3 Les échecs du mimétisme institutionnel en Afrique

Le mimétisme institutionnel en Afrique francophone constitue aux yeux de nombreux chercheurs africains un échec. Les années qui ont suivi la décolonisation avaient clairement consacré l'échec de tous les mimétismes, en premier lieu dans le domaine constitutionnel et politique.

Les guerres pour le contrôle du pouvoir, les conflits identitaires ou guerres de purification ethnique, les nombreux coups d'État, la réticence des nombreux dirigeants à s'ouvrir véritablement au jeu démocratique ont fini par mettre à mal le modèle wébérien de la conception analytique de l'État. Cette situation a fragilisé les États dans leur ensemble et a provoqué leur déliquescence de façon manifeste.

En effet, la création d'un État ne se décrète pas mais il s'avère que presque tous les États sont issus d'une construction arbitraire et que, finalement, la « greffe » a pris. Ce constat suffit à justifier l'importation massive de structures, d'institutions, de règles et de « codes » de loi (dont les constitutions) pratiquement clés en main. Les États ou territoires concernés sont incités à adopter le maximum d'instruments internationaux, au risque de décalages importants avec la réalité sociopolitique de leurs pays en question. Actuellement, de nombreux pays africains sont confrontés à des crises politiques majeures menaçant de facto l'existence même de l'État nation.

Plusieurs exemples récents nous interpellent ainsi (Mali, Burundi, Madagascar, Soudan du sud, etc.). En dénonçant l'incapacité des élites postcoloniales à répondre aux aspirations légitimes des gouvernés en Afrique, T. Mwayila indique que « le mal africain ne se situe uniquement pas dans l'économique, le social, ni le culturel mais plutôt dans le pouvoir politique lui-même qui est l'élément constitutif de l'Etat »³⁴. En d'autres termes, c'est l'État en tant qu'organisation politique de la société globale qui est « malade ». C'est l'État qui fabrique, répartit et gère l'action publique dans tous les échelons. L'auteur propose une nouvelle doctrine basée sur un autre type d'État opposé à l'État-nation et à l'ethnie nation. Il défend cette approche pour l'édification d'une nouvelle réorganisation du pouvoir à même de transcender les clivages de l'État, pluriethniques ou communautaristes.

Le déclenchement des crises politiques découle fréquemment de la perception du parti au pouvoir et de l'opposition au regard de l'usage de la constitution notamment, ainsi que sur la durée des mandats présidentiels. A l'heure de l'ouverture démocratique, des négociations avaient été engagées entre les partis politiques naissants, les régimes militaires et la société civile lors de concertations nationales. Il s'agissait de trouver des compromis en vue de favoriser la limitation du nombre des mandats présidentiels. Les opposants à ces réformes constitutionnelles ciblaient non seulement l'alternance pacifique, mais également l'arrêt de la transmission monarchique du pouvoir (Togo, Gabon, RDC). Certains dirigeants animés par le

³⁴ Tshiyembe Mwayila « État et société en Afrique : construction étatique et désintégration sociale : essai sur une théorie sociologique de fondation de l'État plural en Afrique noire », thèse de doctorat en science politique soutenue en 1995 sous la direction de François Borella à l'Université Nancy 2 ; 380 pages. Disponible à la Fondation Nationale des Sciences Politiques

désir de rester au pouvoir à vie optèrent pour les « broderies » constitutionnelles. Une telle stratégie s'avère toujours risquée. S'ensuivirent alors des contestations politiques, des discussions sur la légalité de ces réformes constitutionnelles, des tentatives de déstabilisation et même des coups d'État. Ces pratiques ont généralement plongé les pays concernés, jadis fragiles, dans des violences politiques graves. Le mimétisme de « camouflage » et de légitimation devient alors la cause de l'échec du constitutionnalisme par une interprétation erronée des modèles constitutionnels assortie d'une pratique à sens unique favorable à une caste dirigeante. Incapable de régler les conflits et de réguler la vie politique, la Constitution issue d'un mimétisme altéré se prête alors à tous les détournements, qu'ils soient ou non parés d'une respectabilité constitutionnelle. La majeure partie de la doctrine a été amenée à se centrer sur le multipartisme - tel que perçu et pratiqué dans le monde occidental - ne pouvait fonctionner comme dysfonctionnant et inadapté aux réalités africaines.

Le mimétisme semblait à ce niveau avoir atteint ses limites et servir de prétexte a contrario, pour établir un nouveau type de régime. L'argument avancé est discutable dans la mesure où l'on sait que le multipartisme et la culture démocratique ne peuvent s'acquérir directement par le biais d'une simple transposition constitutionnelle. De plus, le développement et la pérennisation d'un régime fondé sur un parti unique ne permettent pas d'atteindre ces deux objectifs. Le découragement affiché ayant abouti à l'échec du multipartisme (au terme de quelques années d'essai) a donné lieu à l'accroissement des pouvoirs présidentiels, à travers un contrôle total des institutions et au

moyen de restrictions des droits de l'homme. Dans ce cas de figure, peut-on parler de réussite de la politique de transposition du modèle bureaucratique occidental en Afrique ?

La question n'est pas ici d'opérer une telle analyse ni de s'évertuer à démontrer l'existence d'un mimétisme qui semble indéniable. Notre propos est de considérer que ce mécanisme consiste en la reproduction d'institutions bureaucratiques propres à un autre régime, transposition par le texte ou transposition dans la pratique constitutionnelle. Partant du postulat que le mimétisme institutionnel est une pratique largement ancrée dans les sphères étatiques de tous les pays francophones ; l'on s'interroge de plus en plus sur sa pertinence, sur son efficacité quant à l'appareil étatique. L'on se focalise aussi sur les moyens d'élaborer d'autres outils en vue d'opérer un rapprochement entre un État et ses administrés.

Pour Thierry Michalon, la volonté d'imiter le modèle institutionnel européen conduit à nier les énergies locales au profit d'un « État-nation » artificiellement calé sur le milieu socio-culturel, donc privé de tout soutien populaire. Ce qu'il qualifie d'ailleurs de « l'État-fiction et de complexe militaro-bureaucratique »³⁵. Pour mieux contribuer à ce que soit érigé un État capable de répondre aux aspirations des pays africains, il critique le mimétisme institutionnel pratiqué par les pays africains et préconise de privilégier les solidarités régionales et locales et de transformer au profit de ces entités une large part de la substance de l'État. C'est ainsi que l'on pourrait réunir les conditions pour établir un État stable. L'auteur ajoute : « le moment n'est-il pas venu de remplacer le type d'État « à la française », niveleur, unificateur, et autoritaire, par des institutions capables de désarticuler le

³⁵ Thierry Michalon « Quel État pour l'Afrique ? », l'Harmattan, Paris, 1984, pages 10

rigide cadre jacobin, de désamorcer les méfiances qu'il suscite et les rivalités qu'il exacerbe, de libérer les solidarités et les énergies présentes au niveau local et régional »³⁶. Il développe son modèle d'État africain dépouillé de la tutelle européenne ou colonisatrice en mettant en avant les communautés villageoises, les solidarités ethniques et les institutions anciennes celles d'avant la colonisation pour créer des États acceptés et respectés par tous.

L'auteur ne critique pas l'État dans sa conception wébérienne mais remet en question surtout cette volonté, soit de l'Occident de transposer son modèle à l'Afrique soit la volonté des États africains d'imiter le modèle européen. C'est dans cette même direction que s'interroge Achille M'Bembé en ces termes: « l'Afrique, doit s'astreindre à inventer par elle-même un modèle de démocratie qui réponde à la complexité authentique de ses sociétés, et qui ne soit pas une greffe imposée par les bailleurs de fonds ou des armées étrangères. Ce qui exige un travail lent, pénible, méthodique et discipliné que personne n'est prêt à envisager pour le moment (...) » et de conclure : « l'affrontement politique en Afrique est à ce stade un jeu à sommes nulles, où le gagnant gagne tout et le perdant perd tout »³⁷. Il ne s'agit pas de faire abstraction des acquis, mais de repenser à la mise en place d'un autre type d'État, moins jacobin où les pouvoirs périphériques, bénéficieraient davantage de compétences et de moyens afin de contribuer à un développement harmonieux global.

³⁶ Thierry Michalon « Quel État pour l'Afrique ? », l'Harmattan, Paris, 1984, pages 93

³⁷ Vincent Hugueux « Le mirage démocratique », éditeur CNRS, 2012, pages 35

1.1.2.4 Les caractéristiques du paradigme étatique au Mali « calquées » sur le modèle français

L'État est avant tout une institution définie par le droit, c'est donc une entité politique encadrée par un ensemble de règles et de normes juridiques : une Constitution. Au Mali, faire la différence entre les caractéristiques de l'État et celui du colonisateur semble particulièrement complexe tant les similitudes sont nombreuses. Il est certes complexe de quantifier l'impact du mimétisme institutionnel sur l'efficacité de l'institution et de ses multiples « tentacules », il n'en demeure pas moins que nous essayerons pourtant d'apporter des éclairages quant aux conséquences possibles de cette stratégie du copier-coller, du point de vue historique et de la différenciation culturelle. Plus que tout, c'est la constitution et le cœur des différentes structures de l'administration centrale qui nous interpellent.

Dans un ouvrage consacré à l'État en Afrique, Thierry Michalon il propose un décryptage peu de cette stratégie du copier-coller opérée par les des pays africains. Il considère ainsi que « Les jeunes États africain ont puisé dans le droit français ses conceptions les plus jacobines, les plus élitistes, les plus inégalitaires et les plus anti-démocratiques »³⁸. Ce mimétisme institutionnel fait clairement référence à des rapports de domination dans un premier temps, auquel s'ajoute la volonté du colonisateur d'imposer son modèle institutionnel dit universaliste, sans pour autant prendre en compte le déterminisme ethnico-religieux et les logiques culturelles des États africains : cette double configuration a pour impact d'hypothéquer l'avenir du continent. Au sein de l'administration malienne, les lois, les structures de l'État, la constitution, la politique de décentralisation n'échappent pas à cette

³⁸ Thierry Michalon « Quel État pour l'Afrique? », l'Harmattan, Paris, 1984, pages 69

stratégie du copier-coller. Dans «A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique», Dominique Darbon et Yves Mény réduisent ce phénomène en quelques mots. Pour eux, les élites en quête de légitimité pratiquent le mimétisme afin d'apparaître comme les agents de la modernité, tant vis-à-vis de leurs sociétés que du reste du monde. En effet, l'État malien s'est inspiré des conceptions les plus jacobines de l'ancienne puissance coloniale. « La centralisation du pouvoir et sa tendance autoritaire s'exprime dans une seule ville, qui devient le symbole et la manifestation de cette autocratie. Le pouvoir s'y rassemble et contrôle de ce lieu l'ensemble du territoire »³⁹. Les régions censées bénéficier du transfert de compétences lors de la mise en place de la politique de décentralisation dans les années 90 s'éloignent davantage de l'administration centrale.

Le pays se retrouve actuellement avec une ville (Bamako) qui concentre tous les leviers économiques et de développement laissant derrière elle les autres entités territoriales. Le mimétisme n'est pas seulement institutionnel, il est aussi éducatif. Dans sa volonté de mettre en place une administration efficace, l'État malien s'est également inspiré du modèle français en favorisant la promotion de ce que Jean François Médard qualifie de « néo-patrimonialisme et l'approche élitiste »⁴⁰ en d'autres termes, une politique élitiste favorable aux enfants issus de la caste dirigeante.

³⁹ Christelle Alvergne « Le défi des territoires : comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'ouest et du centre », Karthala, 2008, pages 39

⁴⁰ Jean-François Médard « États d'Afrique noire : formation, mécanisme et crise », éditeur Paris Karthala, 1991, 405 pages

Plusieurs cadres et hauts fonctionnaires ont été formés au sein de l'École Nationale d'Administration (ENA) actuellement FSJP (Faculté des sciences juridiques et politiques). Cette tendance reste d'actualité et a été renforcée par la mise en place d'une seconde ENA encore plus sélective. A travers l'organisation des concours d'entrée relativement opaques, seule une centaine de personnes sont admises chaque année au sein de cette institution qui assure la préparation des futurs diplomates, conseillers et administrateurs civils.

En adoptant ce genre de sélection sans prendre en compte certaines réalités socio-économiques du pays, l'État favorise le clivage d'une société où les jeunes, sortant formés dans d'autres établissements ou facultés auront encore plus de difficultés à s'insérer dans le marché de l'emploi.

1.1.3 La refondation de l'État postcolonial dans le contexte de la décentralisation

L'instauration du multipartisme dans la plupart des pays africains, dans les années 90, a ouvert une nouvelle brèche dans le domaine de la conduite des affaires publiques. Pour mieux juguler les différentes crises politiques qui frappaient le continent, de nombreux pays - y compris le Mali - ont dû procéder à des réformes constitutionnelles majeures. L'objectif était d'y inclure dans les nouvelles constitutions des concepts tels la décentralisation, la limitation du nombre des mandats présidentiels et l'octroi de libertés fondamentales aux citoyens.

« La décentralisation est un pilier des réformes institutionnelles dans le cadre de la restructuration et de la modernisation des administrations publiques et un axe de la bonne gouvernance, conçu comme le moyen d'intégrer les forces périphériques jusque-là exclus du système politique central et favoriser la circulation des élites »⁴¹. On s'accorde en effet pour considérer que la construction coloniale et postcoloniale de l'État en Afrique relève d'un processus de greffe qui a mal pris, produisant des avatars qualifiés par les politologues anglo-saxons de « failed states » (États défaillants) ou de « collapsed states » (États mous).

Les exemples de « failed states » et à travers ces illustrations (Mali, Somalie, Liberia, Rwanda, RD Congo, ...), l'on dénonce le mimétisme institutionnel en Afrique, dans un contexte marqué par des crises à géométrie variable (Mali, Somalie, Liberia, Rwanda, RD Congo, ...). Pour rapprocher l'administration et ses administrés et pour prévenir - sur le long terme - l'éclatement d'autres crises politiques, l'État a mis en avant plusieurs pistes et réflexions en vue d'une réforme structurelle profonde. Avec le déploiement de la décentralisation, le territoire est devenu pour le pouvoir central une nouvelle « ossature » politique. Le renouvellement profond de l'action publique et la réforme de l'État (que chacun appelle de ses vœux) nous contraint donc à modifier notre raisonnement, mettant au centre de l'action les relations entre différents niveaux de territoires et la responsabilité partagée de ces différents niveaux au regard de la pertinence de l'action publique. Le modèle de la décentralisation génère une territorialisation des projets et une requalification du statut des administrations territoriales.

⁴¹ Virginie Baudais « Trajectoires de l'Etat au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 295

En effet, l'État a entamé sa propre mutation à travers ce que Renaud Epstein qualifie de « jacobinisme apprivoisé »⁴². Dans ce schéma, « l'État peut désormais gouverner à distance »⁴³ en confiant aux élus locaux la responsabilité de mettre en œuvre et de mettre en cohérence ses programmes, tout en pilotant précisément leur action depuis Bamako par des mécanismes de mise en concurrence et de bonne gestion. Le projet décentralisateur visait en effet à introduire de la flexibilité dans la mise en œuvre des politiques publiques locales, mais dans un cadre national qui demeurerait unitaire. En clair, décharger un État trop jaloux de ses prérogatives de charges devenues trop lourdes à endosser.

La lourdeur des procédures hiérarchiques dans un État « hyper » jacobin, l'éloignement ou l'isolement des décideurs (des cadres de l'administration), le nombre excessif des niveaux d'administration, les difficultés de coordination entre les services sonnent le glas d'un État en déliquescence à tel point que P. Braud utilise le terme de « paralysie de l'État par hypertrophie »⁴⁴. Pour libérer l'État de ces différentes charges, l'auteur propose deux axes a priori distincts : Le premier vise, à renforcer l'État à travers les conceptions de la décentralisation ou de la déconcentration comme dégraissage du centre, de manière à lui conférer une plus grande disponibilité pour traiter des questions essentielles.

⁴² Renaud Epstein « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires, Esprit, novembre 2005, pages 319

⁴³ Renaud Epstein « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires, Esprit, novembre 2005, pages 319

⁴⁴ Philippe Braud « Science politique : l'État tome 2, Éditeur du Seuil, 1997, 248 pages

La seconde, consiste à produire moins d'État c'est-à-dire, favoriser le libéralisme économique en conférant plus d'autonomie au secteur privé. L'État n'est donc pas séparé des collectivités territoriales et du secteur privé. Il s'agit plutôt d'une reconfiguration ou d'un agencement renouvelé du rôle de tous les acteurs pour mieux réussir des actions de développement. La tendance serait alors, grâce à la redistribution des rôles, de donner à l'État une place de modérateur, d'intercesseur, d'agent de la gouvernance territoriale.

1.1.3.1 La nécessité de refonder l'État au Mali sans faire du copier-coller

La troisième république (constitution de 1992), à l'instar des deux précédentes, a investi l'arène politique au moyen d'un discours nouveau, prônant le changement et le mieux-être des citoyens par une lutte contre la corruption et la pauvreté. En 1968, lors du coup d'État qui a mis fin au régime socialiste du Président Modibo Keita, l'armée conduite par le Lieutenant-colonel Moussa Traoré apparaît sur la scène politique, au nom de la liberté et de la fin de la dictature marxiste. Vingt-trois années plus tard, le régime de Moussa Traoré, tombe également sous la pression du peuple appuyé par l'armée et les partis politiques. Le mouvement insurrectionnel de mars 1991 fut à son tour porteur d'un nouveau message centré sur la démocratie et à la lutte contre la corruption (lancement de l'opération kokadjè⁴⁵). Le peuple réclamait un partage égalitaire du pouvoir, réparti entre tous les citoyens. La dérive anarchique que ce mouvement engendra, et qui affaiblit

⁴⁵ Expression qui signifie en langue bambara « lavage propre ou luttes contres la délinquance financière »

considérablement les fondements de l'État, amena celui-ci à restaurer difficilement son autorité sérieusement entamée. La troisième république - sous la pression des ruraux et dans le contexte du conflit identitaire du Nord - opta pour la décentralisation préconisée par la Constitution, comme modèle garantissant le principe de la libre administration des territoires. La décentralisation considérée comme le transfert de certaines prérogatives de l'État vers les collectivités territoriales, sert de support idéologique à la politique de désengagement institutionnel, conseillée par les institutions financières internationales et appuyée par les partenaires techniques et financiers. Les bailleurs de fonds ont incité l'État, à travers les réformes d'ajustement structurel, à recentrer ses interventions sur des fonctions classiques et à laisser aux pouvoirs périphériques (collectivités territoriales) la responsabilité des activités de développement selon la méthode de la libéralisation et de la décentralisation.

Ces modalités témoignent d'une volonté de mettre en place une nouvelle répartition du pouvoir au sein de l'État. Avec un tel postulat, le risque est de rentrer dans un processus de désétatisation, de rétrécissement du champ étatique et d'affaiblissement indirect des régimes qui sont déjà mal structurés. Cette désétatisation combinée à des crises économiques et politiques successives peut rendre le pouvoir politique moins « audible », d'où l'urgence de procéder à une restructuration radicale du mode de fonctionnement de l'État sans faire appel au principe du copier-coller. La décentralisation et la déconcentration sont deux notions a priori distinctes. Il s'agit de modes d'organisation administrative d'un État unitaire, par opposition à l'organisation politique d'un État fédéral. Mais elles peuvent aussi être convergentes au sens où la déconcentration et la décentralisation peuvent être liées. L'une permet de renforcer l'autre.

« L'administration territoriale de la république est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État »⁴⁶. Une décentralisation incontrôlée dans un pays en proie à des fractures sociales et à des conflits identitaires, sans une réelle politique de déconcentration responsable, risquerait de rendre lancinante la cohésion nationale ? L'octroi de statuts spéciaux pour certaines régions pourrait compromettre l'égalité des territoires administrés et remettre en cause l'unité nationale et l'intégrité territoriale. Des exemples de ce type restent cependant d'actualité en Europe (Espagne, Italie, Belgique, France) ou, dans une large mesure, dans certains pays d'Afrique (Nigeria, ou la République démocratique du Congo) où certaines provinces autonomes riches continuent de défier l'État central.

Au Mali, la réforme de l'État passe nécessairement par le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation. En matière de décentralisation, le pouvoir politique gouverne de façon centralisée. Si la politique de décentralisation concerne au premier chef les collectivités locales, elle peut aussi s'analyser comme une politique publique impulsée et conduite par le sommet de l'État. Dans ce registre, mettre en place une politique de décentralisation qui garantit à toutes les collectivités territoriales les mêmes chances de développement, qui libérerait les énergies locales des territoires peut représenter une chance pour l'État central et de garantir l'équilibre territorial.

⁴⁶ Michel Verpeaux « Droits des collectivités territoriales », Collection Major, éditeur PUF, 2008, pages

1.1.3.2 Une refondation de l'État par le bas et les limites des réformes imposées

A l'heure de l'ouverture démocratique dans les années 90 au Mali et, un peu partout sur le continent africain, des réformes d'ajustement structurel ont été imposées par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale aux pays en voie de développement (PVD). Ces réformes, dans un premier temps, visaient à aider les pays pauvres à adopter des politiques économiques plus avantageuses pour sortir du marasme économique dans lequel ils étaient plongés. Mais elles provoquèrent des crises économiques et politiques majeures sur le continent. Les résultats escomptés n'ont pas été atteints par ces mesures et l'isolement économique et social des pays africains s'est finalement accentué.

Sans trop nous attarder sur les conséquences sociales de ces réformes, nous aborderons le volet institutionnel et politique contenu dans ce programme défendu par les grands argentiers internationaux. Ces réformes imposées par les puissances occidentales à travers leurs bras financiers (FMI, BM) ont une énorme part de responsabilité dans l'effondrement des États africains. Ils ont soutenu, dans les années 80, des programmes d'ajustement structurels d'inspiration néolibérale qui ont abouti à la destruction de l'école et la santé publiques. Cet effondrement généralisé a permis un accès aux institutions islamiques dans certains pays (Mali). Dans ce schéma relativement complexe, l'État central conserve certes l'initiative des politiques publiques (phase de décision, d'élaboration et de mise en œuvre) mais perd de plus en plus de terrain face à d'autres acteurs (les mouvements d'obédience islamiste, la société civile, les acteurs extérieurs). Cette multiplicité d'acteurs dans le rôle de l'État contribue de facto à accentuer son manque d'efficacité et de légitimité.

Dans un ouvrage consacré aux différentes réformes de l'administration française de 1962 à 2008, Philippe Bezès estime que trois enjeux se détachent autour de cette politique publique spécifique. « Premièrement, les réformes réactualisent le conflit entre légitimité démocratique (les élus) et légitimité bureaucratique (les fonctionnaires). Elles cherchent à renforcer les contrôles politiques (exécutifs, parlementaires) sur les administrations. Le deuxième enjeu des réformes est organisationnel et managérial et le 3^{ème} enjeu est directement lié aux objectifs de réduction des dépenses publiques et de libéralisation : l'introduction des mécanismes de marché de concurrence, le développement de programmes de privatisation ou d'externalisation »⁴⁷.

En effet, en dépit de l'engagement d'une réforme structurelle du mode de fonctionnement de l'État dans les années 90, les résultats demeurent insuffisants au regard de la mise en place d'un État moins jacobin et plus efficace. Ces réformes avaient surtout pour but d'affiner la nature de la gouvernance à travers le processus de décentralisation pour un développement équilibré du territoire. Mais pour Thierry Michalon cependant, ces échecs successifs de refondation de l'État ne sont pas fortuits, ils résultent de la problématique relative au mimétisme institutionnel, pratiqué par les anciennes colonies de la France, qui, dans la foulée des indépendances ont « torpillé toute velléité d'ouverture démocratique.

⁴⁷ Philippe Bèzes « Réinventer l'État : les réformes de l'administration française de 1962-2008 » ; Édition PUF, 2009, pages 46

Selon lui, « la peur des particularismes régionaux et le désir de concentrer à la capitale tous les pouvoirs et tous les moyens financiers sont responsables de cette évolution qui, au lieu de favoriser la formation de la nation autour de l'État a encore élargi le fossé qui le sépare de la société réelle »⁴⁸.

1.1.3.3 Le constat sur le phénomène de désétatisation et la rupture entre le pouvoir politique et les citoyens au Mali

Depuis l'éclatement de la deuxième rébellion touareg dans les années 90 suivi de la chute du régime dictatorial du Général Moussa Traoré, l'on assiste à un processus de désétatisation avancée au Mali et à une certaine forme de méfiance des citoyens vis-à-vis de l'État central. La démilitarisation de certaines zones du nord du pays - due à la volonté du pouvoir de respecter les « accords de Tamanrasset »⁴⁹ - combinée à l'institutionnalisation d'une corruption chronique au sein de l'appareil étatique a fini par restreindre les centres d'action du pouvoir et affaiblir sa portée. Un État fort agit avec des règles de droit stables et

⁴⁸ Thierry Michalon « Quel État pour l'Afrique? », l'Harmattan, Paris, 1984, pages 50

⁴⁹ Les accords de Tamanrasset du 6 janvier 1991, signés sous médiation algérienne dans cette ville, entre le gouvernement de la république du Mali et Iyad Ag Ghaly qui dirigeait les insurgés Touaregs. Cet accord visait à mettre un terme à la rébellion touarègue de 1990-1991. L'accord entraîne la démilitarisation des régions de Kidal, Gao et Tombouctou, les trois régions du Nord, à savoir 797 000 km². Après ces accords, le Mouvement national pour la libération de l'Azawad se scinda en plusieurs groupes : le Front populaire de libération de l'Azawad (FPLA), l'armée révolutionnaire de libération de l'Azawad (l'ARLA) et le Mouvement populaire de l'Azawad (MPA) d'Iyad Ag Ghaly.

est à même de garantir la démocratie et la confiance sociale. Il apparaît difficile de retrouver ces caractéristiques dans l'appareil d'État au Mali.

Si l'État ne s'est pas construit pendant les indépendances, c'est parce que le régime socialiste et le régime militaire ont eu la même nature néo-patrimoniale et ont « vidé l'État de tout contenu »⁵⁰. Après une décennie marquée par une tentative de démocratisation, c'est bien à cette gouvernance néo-patrimoniale qu'est revenu le Mali. La personnalisation du pouvoir et le système du parti unique, conditionnent en effet vers la même pratique néo-patrimoniale du pouvoir, sous Modibo Keita et sous Moussa Traoré. En conséquence, à la fin des années 1980 déjà, l'État n'exerce plus ses fonctions régaliennes : il n'est même plus en mesure de payer les fonctionnaires.

En effet, on assiste depuis de nombreuses années à l'émergence d'un État qui « pêche » de multiples façons : clientélisme, prédominance de l'intérêt personnel sur le collectif, mauvaise gouvernance, rôle dominant d'une ethnie ou d'une région sur l'appareil d'État. « Les élites tirent leur pouvoir de la corruption et de la conformité aux conditionnalités explicites et implicites définies par les bailleurs de fonds »⁵¹. Comment expliquer une telle méfiance des citoyens envers l'État, les collectivités territoriales et les hommes qui l'incarnent au Mali et comment fonctionnent aujourd'hui les principales institutions de l'État ? La réforme

⁵⁰ Joseph Brunet Jailly « Le Mali sous tutelle de la « communauté internationale »: une impasse! », disponible sur le lien <https://blogs.mediapart.fr/joseph-brunet-jailly/blog/180716/le-mali-sous-tutelle-de-la-communaute-internationale-une-impasse>; juillet 2016, article disponible en ligne et consulté le 17 septembre 2016)

⁵¹ Christelle Alvergne « Le défi des territoires : comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'ouest et du centre », Karthala, 2008, pages 171

essentielle de l'ère d'Alpha Oumar Konaré a été, sans conteste, celle de la décentralisation qui devait confier aux communes tous les pouvoirs de décision qu'elles seraient capables d'assumer. De plus ces mesures ne devaient laisser à l'État, - outre ses fonctions régaliennes (défense, justice, législation...) - qu'un rôle de conseil, d'appui et de redistribution. Cette réforme qui avait suscité un immense espoir, et mobilisé les énergies locale, nationale et internationale souffre d'errements des régimes successifs depuis l'instauration de la démocratie. « La délégitimisation relative de l'État se nourrit aussi d'un ébranlement de la confiance dans son efficacité »⁵².

Quand l'État se retrouve dans l'incapacité d'assurer ses missions régaliennes : que sont la lutte contre le chômage de masse, l'insécurité, la dépendance économique, et qu'il œuvre pour son propre confort et sa propre survie au détriment des citoyens lésés par les gouvernants, il perd sa légitimité. Ce contexte peut entraîner des révoltes populaires dues à un épuisement économique, à des coups d'État militaires. Ils peuvent également engendrer un chaos administratif paralysant le bon fonctionnement de l'appareil d'État. « Les contribuables ne veulent pas payer un État qu'ils jugent peu digne de confiance en tant qu'ayants droit »⁵³. L'irruption des militaires dans la vie politique du pays (1968, 1991, 2012) n'est pas toujours fortuite. Elle s'accompagne d'une longue série de crises économiques, de gouvernance déficiente et de l'incapacité du pouvoir en place à répondre aux aspirations légitimes des

⁵² Philippe Braud « science politique : l'État tome 2 ; Editeur du Seuil, 1997, pages 236

⁵³ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 241

populations. Pour plus de transparence dans la gestion des affaires publiques, les partenaires techniques et financiers insistent alors sur l'instauration de mesures discrétionnaires de la part des gouvernants en vue de promouvoir la bonne gouvernance. La bonne gouvernance est apparue dans le cadre de l'aide aux pays en développement - du fait de la Banque Mondiale - après l'abandon, par cette institution internationale, des programmes d'ajustement structurel, à la fin de la décennie 1980.

La Banque Mondiale, constatant les limites de son approche dirigiste, technocratique et « top-down » de la période d'avant 1990, a voulu opérer un revirement dans son approche du développement. Au final, la bonne gouvernance, proposée comme la nouvelle théorie politique du développement, est censée créer un contexte plus favorable à celui-ci.

La bonne gouvernance prévoit en son sein des réformes d'ordre politique et économique au plan institutionnel (responsabilité de l'État), mais aussi, propose également une conception différente des rapports entre les membres de la société à l'occasion de la gestion des ressources/affaires publiques. Cette bonne gouvernance fait une place importante à la participation des citoyens quant aux décisions publiques. Dorénavant, les citoyens bénéficiaires des programmes et projets de développement devront être associés aux étapes d'identification, de formulation, d'exécution et d'évaluation de ces projets et programmes en question.

Les succès dans de cette politique de transparence édictées par les institutions financières internationales, dans les années 90, ont poussé ces dernières à imposer de nouvelles règles

juridiques et pénales, ces dernières années. Malgré toutes ces mesures de bonne volonté pour lutter contre la mauvaise gestion des ressources de l'État, la corruption reste le phénomène le plus développé au sein de l'administration en Afrique. Dans son dernier rapport présenté à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la corruption aux Nations Unies intitulé « People and Corruption : Africa Survey 2015 »⁵⁴, l'ONG « Transparency International » établit un bilan peu flatteur de l'évolution de la corruption sur tout le continent. Ainsi, On note ainsi que 75 millions de personnes ont payé des pots-de-vin au cours de l'année écoulée, dans certains cas pouvoir accéder à des services aussi élémentaires que la santé, l'éducation ou même la fourniture d'eau.

D'autres données statistiques également interpellent de la même façon : sur 43 143 personnes sondées issues de 28 pays de l'Afrique sub-saharienne, entre mars 2014 et septembre 2015, on constate que 58 % des africains interrogés estiment que la corruption s'est aggravée dans leur pays, 47 % déclarent que la police est l'entité la plus corrompue du continent, devant le monde des affaires pointé du doigt pour la première fois par 42 % des sondés, et enfin 38 % estiment que la société civile africaine est totalement désarmée face à la corruption. Ces résultats démontrent que le fossé entre les populations et les dirigeants ne fait que s'accroître sur le continent.

⁵⁴ Rapport Transparency International « People and Corruption : Africa Survey 2015 » présenté à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la corruption aux Nations Unies, 9 décembre 2015, rapport de 49 pages. Article en ligne en format PDF et disponible sur : https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_africa_survey_2015;. Consulté le 5 janvier 2016

1.1.4 Le caractère dual de l'État au Mali

Après le coup d'État militaire de 2012 perpétré par des officiers subalternes contre le président Amadou Toumani Touré, l'État s'est disloqué tel un château de cartes. Le Mali, très souvent présenté comme un exemple à suivre en matière de démocratie et de bonne gouvernance, sur le continent africain et auprès des pays occidentaux, affichait par la même occasion les caractéristiques d'un État dual. Ainsi, depuis 1992, le Mali organise des élections globalement concurrentielles, multipartistes, dont le résultat incertain est accepté par les perdants après le scrutin. Dans l'univers assez complexe des élections présidentielles du continent, le Mali faisait preuve d'une certaine maturité politique qui rassurait la communauté internationale. Ce constat ne doit cependant pas masquer les limites de la démocratie malienne qui repose sur un socle dont certains éléments sont très fragiles.

En effet, le champ politique est en permanence soumis à des logiques concurrentielles endogènes ou exogènes avec pour enjeu la redéfinition de l'institution légitime. L'élection présidentielle représentait en cela l'acte de théâtralisation de ce processus de légitimation (élection de 1992, 1997 ; élection de 2002, 2007 et élections de 2013). La démocratie, reposant sur la volonté du plus grand nombre, implique donc le suffrage universel. L'élection fonde la démocratie représentative et légitime le pouvoir. Cela a été énoncé par Philippe Ardent : « l'élection est devenue un rite démocratique »⁵⁵. Les élections présidentielles octroient la légitimité au président de la république et lui permettent de mener ses réformes et de concrétiser ses projets politiques qu'il défendus lors des campagnes présidentielles.

⁵⁵ Philippe Ardent « Institutions politiques et Droit constitutionnel », LGDJ, 2007, 624 pages.

A cette question de légitimité à travers la voie des urnes vient se greffer une autre interrogation : la transparence des processus de votes des différents scrutins. Dans un régime démocratique, une des réglementations fondamentales porte sur le déroulement des opérations électorales. La sincérité des votes et l'effectivité d'un suffrage universel dépendent essentiellement des modalités d'organisation d'une élection. Dans cette optique, les élections au Mali ont fait l'objet de nombreuses contestations et de recours devant les tribunaux discréditant auprès des populations les présidents successifs élus.

Lors des premières élections démocratiques et l'accès au pouvoir du président Amadou Toumani Touré en 2002, on assista à des jeux d'acteurs entre Alpha Oumar Konaré et Amadou Toumani Touré. On parle alors de « pacte du retour d'ascenseur » entre les deux présidents. Le président Alpha Oumar Konaré semble avoir notamment manœuvré pour accélérer le délitement de son parti (Alliance pour la Démocratie au Mali- Parti Africain pour la Solidarité et la Justice) en vue de faciliter l'élection du président Amadou Toumani Touré (2002).

La légitimation est un paramètre essentiel du processus d'institutionnalisation du pouvoir. Un président de la république doit pouvoir bénéficier d'une légitimité populaire. Dans le contexte opaque du déroulement des élections démocratiques au Mali et dans la plupart des pays africains, la question de légitimation des pouvoirs en place est encore toujours à débattre vu les périodes de contestations qui déchirent les pays durant les périodes post électorales. Jean François Bayart résume la situation en ces termes : « Les mirages de la révolution et de la démocratie se sont dissipés, la prédation politique se systématisé, la

viabilité économique de la trajectoire historique empruntée est en cause, le continent africain s'efface de la cartographie du capitalisme mondial»⁵⁶.

Durant la période d'hyper domination du parti unique et après l'avènement de la démocratie, le système politique reste basé sur l'octroi de prébendes aux partis politiques satellites. Le néo patrimonialisme devient alors l'un des traits majeurs du système de gouvernance. « Le concept de néo patrimonialisme garde un sens dans la perspective wébérienne, si on le circonscrit à l'analyse de ces États où, derrière une éventuelle façade d'institutionnalisation, demeure la réalité d'un pouvoir personnel, orienté vers la satisfaction d'un clientélisme familial élargi (au clan ou à la tribu), échappant largement aux contraintes du droit écrit, une frontière ambiguë entre la sphère du privé et celle du public »⁵⁷.

Les partis d'opposition sont contraints de participer au gouvernement pour pouvoir bénéficier de l'aide et des finances de l'État (véhicules, carburant, locaux...), indispensables à la structuration nationale d'un parti et à l'acquisition de certaines prérogatives. Cela crée une relation de dépendance entre le président en exercice et les responsables des partis politiques (opposition, partis soutenant le président en exercice) censés veiller au respect de la constitution et des règles de bonne gouvernance. Un autre élément caractéristique de nombreux États en Afrique réside dans le désintérêt manifeste des populations à l'égard de la vie politique et la faiblesse persistante des taux de participation électorale.

⁵⁶ Jean François Bayart « l'État en Afrique : la politique du ventre », Fayard ; 2006, pages 258

⁵⁷ Philippe Braud « Science politique : l'État tome 2 » ; éditeur du seuil, 1997 ; pages 67

Les faibles taux de participation (autour de 30 % de votants en 2007 et 45 % en 2013 au Mali au second tour)⁵⁸ et les fraudes avérées lors des différents scrutins montrent le niveau de rejet des populations vis-à-vis des partis politiques. Pour les populations, les élections n'ont guère d'enjeu puisque le vainqueur est d'ores et déjà identifié. Les regards se tournent vers la France, accusée (à tort ou à raison) d'imposer ses candidats à chaque élection présidentielle se déroulant dans la plupart des pays d'Afrique francophone. D'ailleurs, Badie y abonde dans ce sens dans son ouvrage où il décrit ces rapports de dépendance et de domination. Il les qualifie de connexion entre « princes du sud et princes du nord ». Même si, il indique que la construction néo-patrimoniale du pouvoir est un trait majeur des sociétés en développement.

Les dirigeants politiques - dans le but de bénéficier du soutien du mentor international et d'obtenir des prêts financiers - renvoient deux images. Cette double incarnation est pour le monde extérieur celle du démocrate, garant du respect d'un État de droit au monde extérieur et dans son propre pays celle d'un corrompu, mal élu et peu soucieux du développement et des questions de bonne gouvernance dans son propre pays. C'est tout le paradoxe de l'ambivalence des modes de fonctionnement de l'État en Afrique et des hommes qui l'incarnent. « Outre la prédation domestique, les fantoches gérant, les « fausses indépendances », auxquels néanmoins il était parfois reconnu quelque représentativité nationale, ne pouvaient nourrir d'autres ambitions que celle de laisser les segments de bourgeoisie autochtone grignoter les intérêts de la bourgeoisie métropolitaine et pour les plus puissants d'entre eux, de devenir les « relais régionaux » de l'impérialisme. Dans cet ouvrage, l'auteur fait état de fondamentaux de la corruption dans les pays d'Afrique.

⁵⁸ Source : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales

Contrairement aux idées reçues, l'auteur indique clairement que les intermédiaires autochtones opérant au sein de l'État colonial ont abondamment utilisé leurs prérogatives d'auxiliaire de l'administration pour s'enrichir.

Selon lui, la corruption constituait un rouage de « l'indirect rule »⁵⁹ et il démontre dans cet ouvrage comment les sociétés lignagères dépendants directement des administrateurs coloniaux ont pu perpétuer cette pratique. Les nouvelles générations de dirigeants n'ont fait que perpétuer un système hérité de la colonisation et qui anéantit tout espoir pour voir de nombreux pays sortir du sous-développement. Les pratiques de corruption et du clientélisme s'opposent aux principes de bonne gouvernance prônée par les ONG, les mouvements d'opposition, les organismes internationaux, les experts et fractions modernisatrices de l'État. Ce mécanisme s'accompagne d'un usage discrétionnaire des ressources publiques contraire aux règles fixées pour garantir l'émergence d'un État de droit et contraire à celles de l'efficacité collective. « Il se fonde sur des échanges personnalisés et instrumentaux antithétiques de l'idéal civique »⁶⁰. Malgré la mise en place de structures (BVG⁶¹, CASCA⁶²) censées lutter contre la corruption et la mainmise des ressources au Mali,

⁵⁹ Jean François Bayart « l'État en Afrique : la politique du ventre », éditeur Fayard, 2006, pages 99

⁶⁰ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Presses de Science Po, 2011, pages 63 - 67

⁶¹ Bureau du Vérificateur Général : organisme indépendant créé en 2003. Son but est de vérifier la bonne gestion des finances publiques. Chaque année, le vérificateur général ou VEGAL produit un rapport sur les mauvaises gestions au sein de l'administration. Le modèle malien s'inspire du modèle canadien

⁶² Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration : organisme créé par l'État en vue de contrôler les dépenses et de lutter efficacement contre la corruption au Mali.

les résultats escomptés peinent à se concrétiser. Le phénomène touche tous les secteurs vitaux de l'économie et la quasi-totalité de la classe politique malienne.

Dans ce cas de figure, peut-on seulement réformer l'État en le réduisant quantitativement, en le contrôlant et en le maîtrisant sans vraiment résoudre le problème ? En d'autres termes peut-on adopter des mécanismes institutionnels visant à responsabiliser les dirigeants, à les obliger à rendre des comptes pour une plus grande transparence au sein de l'administration et des services affiliés.

1.1.5 Fondement des États africains et complexité de la géographie des territoires durant la colonisation

« Malgré des dynamiques spatiales reposant sur un socle historique et géographique différent, les politiques d'aménagement africaines ont repris la vision du clos et de la construction nationale inventée en France »⁶³. Effectivement, le mimétisme n'est pas uniquement institutionnel, il porte également sur les politiques d'aménagement du territoire. "L'erreur historique" a surtout porté sur le principe de territorialité et sur les techniques de constructions territoriales des puissances coloniales. A quelques rares exceptions près, les États mis en place étaient appelés à contrôler des espaces qu'ils n'avaient guère de légitimité à administrer, en premier lieu parce que la notion de frontière dûment bornée était culturellement étrangère, en second lieu les limites territoriales qui leur ont été assignées par

⁶³ Christel Alvergne « Le défi des territoires : comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du centre » ; Karthala ; 2008, pages 24

les colonisateurs ne correspondaient, la plupart du temps, à aucun critère d'unité ou d'identité des populations ainsi circonscrites. « Ainsi, le territoire est en crise et se trouve de bien des points dépassé »⁶⁴

L'arrivée des institutions de « Brettons Woods »⁶⁵ après les « réformes d'ajustement structurel »⁶⁶ imposées aux États africains les poussèrent à adopter des politiques de « dégraissage » au sein de l'administration, à privatiser les entreprises d'État et à baisser les salaires des fonctionnaires. Ces mesures adoptées ont - au Mali par exemple -, provoqué certes des « dégraissages » au sein de l'administration mais accentué par la même occasion la pauvreté. Le résultat in fine fut que la réforme économique de tendance libérale échoua à tenir ses promesses dans de nombreux pays. Stéphanie Lima revient sur la nécessité, pour les États africains, de disposer de repères spatiaux à la fois clairs et légitimes. Elle évoque l'application d'un modèle lui aussi transféré, celui de la décentralisation, auquel on a

⁶⁴ Bertrand Badie « La fin des territoires », Biblis, 2014, pages 13

⁶⁵ Il s'agit du FMI et de la Banque Mondiale qui ont été créés lors de la conférence internationale réunie à Bretton Woods dans le New Hampshire en juillet 1944 (Etats-Unis). Ces institutions avaient pour ambition d'établir un cadre de coopération et de développement économique qui jetterait les bases d'une économie mondiale plus stable et plus prospère.

⁶⁶ Il s'agit d'un ensemble de dispositions dont certaines agissent sur la conjoncture et d'autres sur les structures et qui résultent d'une négociation entre un pays endetté et le Fonds monétaire international (FMI) pour modifier le fonctionnement économique du pays (le FMI conditionnant son aide à la mise en place de réformes qu'il considère pérennes). Ces réformes imposées par le FMI et la BM à la plupart des pays endettés de mettre en place des Politiques d'austérité ; Privatiser des entreprises d'État : le but est soit d'élaguer les entreprises qui pèsent sur le budget de l'état par leurs déficits chroniques, soit de réaliser l'actif pour diminuer l'endettement pour les entreprises rentables ; Combattre la corruption ; d'appliquer une politique Non-discrimination de l'investissement : augmenter des droits des investisseurs étrangers et de supprimer les entraves au développement économique.

pu croire que l'administration se rapproche des populations, au risque de priver le pouvoir central d'une partie de ses prérogatives.

A nouveau, on parle de limites territoriales, on en revient aux frontières : et on se souvient des difficultés continuellement rencontrées toujours au Mali lors de l'instauration du processus de décentralisation pour dessiner les nouvelles cartes communales. Les territoires ont fusionné pour constituer des communes sur la base de l'incitation et non au moyen du principe de contrainte. L'enclenchement du processus de décentralisation, à la fin des années 90, a eu de nombreuses conséquences. De multiples territoires disparates forment de nombreuses communes maliennes rendant lancinantes toute action et tout processus de développement local intégré.

Ces fusions ont été réalisées sur des bases propres aux leaders religieux et communautaires locaux (partage des mêmes langues, cultures, proximité géographique, alliances et entente communautaires) mais aussi rejetées pour d'autres motifs (conflits communautaires non résolus depuis des décennies).

L'État - en poussant les communes à se constituer sur la base du dialogue local et non par une démarche incitative - a manqué l'opportunité d'œuvrer pour l'optimisation de la carte intercommunale. La décentralisation ajoute à cette difficile équation le processus de démocratisation conduit depuis les années 1990 dans la plupart des pays africains, diversement appliqué et inégalement efficace, alors qu'il visait à consolider l'État.

Il est de nos jours difficile de faire abstraction du casse-tête territorial qui secoue les pays africains en raison de l'inadéquation des constructions territoriales et de la diversité ethnique, religieuse et communautaire caractéristique de ces États. Comment asseoir l'autorité de l'État sur un vaste espace incontrôlé dans lequel les frontières héritées de la période coloniale sont de plus en plus contestées par des groupes armés hétéroclites ? Il nous semble utile de citer plusieurs exemples. Au Mali, au Sénégal, au Nigeria, etc., le principe d'intangibilité des frontières s'avère une équation de plus en plus complexe à résoudre compte tenu de l'espace géographique étendu.

« L'évidence territoriale n'est jamais acquise; elle se construit en fonction des objectifs et des ressources dont disposent ceux qui les pilotent »⁶⁷. En effet, les pays africains manquent concrètement de moyens (pauvreté, défaillance structurelle de l'État, faiblesse de l'appareil sécuritaire, déficit budgétaire, crise de confiance entre les populations et l'appareil judiciaire) pour faire face aux nombreux défis auxquels ils sont confrontés. Cette configuration favorise inexorablement l'apparition de zones grises ou de territoires infranationaux au sein desquels le pouvoir d'État ne s'exerce plus. Dans cette catégorie de territoires déshérités, des groupes armés locaux se sont appropriés les richesses de la région et la gouvernent en marge des lois, transgressant totalement les règles du pouvoir central.

⁶⁷ Jérôme Dubois « Les politiques publiques territoriales » : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement », PU Rennes, 2009, pages 16

L'extension de ces zones grises, que ce soit au Mali, en Somalie, au Soudan, au Tchad, en République Démocratique Congo et, dans une moindre mesure, en Côte d'Ivoire (à la suite des tristes épisodes libériens et sierra-léonais) est un phénomène qui interpelle et mérite sans doute que l'on consacre des travaux approfondis. L'État en Afrique est une thématique riche et l'on est loin d'avoir dénoué tous les fils de cette problématique.

1.1.6 Réinventer de nouveaux paradigmes pour reconstruire l'État au Mali

Le continent africain a connu un processus de formation d'État-nation différent du modèle qu'a connu l'Occident. Les années 1990 vont introduire une nouvelle ère dans la question nationale au Mali. Malgré les événements tragiques de mars 1991, la crise politique et économique, l'éclatement d'une nouvelle rébellion dans le nord du pays, le processus de démocratisation déjà entamé allait ouvrir les bases d'une nouvelle relation. Cette nouvelle relation s'est instaurée entre l'État, la société civile, les citoyens et la génération émergente d'hommes politiques désireux d'incarner le changement. A cet égard, après l'instauration du parti unique qui marqua un tournant dans la jeune histoire constitutionnelle du pays, les décideurs politiques de l'époque avaient à cœur de bâtir un État-nation dépourvu de ses carcans de division. En filigrane, cette mainmise du parti unique sur le système électoral peut dans une certaine mesure trouver une justification temporairement acceptable en vue de rétablir l'autorité de l'État à la suite d'un coup d'État militaire par exemple.

L'enracinement du parti unique ne semble plus trouver d'autres motifs dans la durée que la captation et la patrimonialisation du pouvoir puisqu'elle fut la conséquence de la dérive présidentialiste qui dura de 1960 à 1991. D'abord fruit de circonstances, par le biais de regroupements de partis ou par l'interdiction progressive de nombreuses formations politiques, le système du parti unique fit ensuite l'objet, dans plusieurs États, d'une réforme de constitutionnalisation, y compris au Mali.

L'administration, l'armée, le parti unique deviennent alors des appareils de contraintes au service d'une caste évoluant au sommet de l'État. « La longévité politique de certains leaders n'est qu'un signe illusoire d'intégration réussie dans un même moule national »⁶⁸. Cette longue mainmise sur la durée des régimes dictatoriaux successifs marqua un coup d'arrêt à l'évolution structurelle et à l'émergence d'un État-nation viable. Elle a, - sous la coupe des militaires menant une politique très répressive - sapé les fondements de l'équilibre social et désarçonné l'idéal républicain durant près de 40 ans. Il en résulta l'installation d'un climat de terreur à travers ce que Jean François Bayart qualifie de « Kleptocratie »⁶⁹, administrations pléthoriques, retard de l'aménagement équilibré du territoire et manque de vision et de projets cohérents pour amorcer un réel développement du pays. Toutefois, l'interpénétration des populations est plus développée qu'avant 1960

⁶⁸ Pierre Kipré « La crise de l'Etat-nation en Afrique de l'ouest », Outre-Terre, Revue Européenne de géopolitique, Vol 2, n°11, 2005, pages 19-32. Article disponible sur <https://www.caim.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-19.html> et consulté le 27/04/2014

⁶⁹ Jean François Bayart « l'État en Afrique : la politique du ventre » ; éditeur Fayard, 2006, pages 288

(intermariages, mobilité de région à région). L'instauration de pratiques d' « équilibrage » régional, ou religieux (ou de « géopolitique » interne) dans les nominations aux hautes charges publiques ou parapubliques, dissimulent à peine l'ethnisation de la vie collective. Bien qu'insuffisantes, ces stratégies politiques laissent la porte ouverte à des coups d'État et des tentatives de déstabilisation sanglants.

Dans ce contexte, les militaires prétextant la « lutte contre le tribalisme et pour une réelle politique de développement national » s'adonnent à toutes sortes de répression contraires à l'État de droit. Pour asseoir leur politique de domination, les régimes successifs ont mis en place des systèmes de gouvernance peu atypiques. En proie à des luttes d'influence au sein des partis politiques, durant l'ère démocratique, certains partis et hommes politiques ont voulu recourir à des modes d'accession au pouvoir basés sur le régionalisme ou l'ethnocentrisme. Ce phénomène est assez courant lors des scrutins nationaux et locaux, dans la plupart des pays africains. Pour Ernest Renan, Philosophe français du XIX^{ème} siècle, une nation est constituée d'un passé et d'un avenir, c'est-à-dire de racines et d'une volonté d'avancer ensemble. Il s'avère délicat de retrouver dans les pays africains cette description et ce sens du mot « nation » que cite le philosophe.

En effet, de nombreux États en Afrique, confrontés à une certaine forme d'absence d'État-nation ont longtemps été dominés par des luttes de clans, régionalistes ou ethnolinguistiques. La stratégie qui consiste à s'identifier à un groupe ethnique et à un ancrage territorial est le moyen pour certains partis politiques et pour certains hommes politiques de s'accaparer des voix à moindre coût. Au Mali, certes des partis politiques ont tenté de faire appel à ce procédé, or le poids du tribalisme dans la vie politique paraît moindre

en raison de l'ancienneté des brassages de populations ou de la forte domination d'une langue véhiculaire (Bambara). Ces luttes internes pour le contrôle de l'appareil d'État (au sein des partis politiques et des institutions depuis les indépendances jusqu'à nos jours) parasitent l'avancée démocratique du continent. Les élections ne se font plus sur la base des programmes des partis politiques mais le plus souvent au regard de considérations communautaires, régionalistes ou ethniques. En 2010, Alpha Condé a accédé au pouvoir grâce à un slogan de campagne électorale improductif « tout sauf un Peul au pouvoir »⁷⁰. Cette politique dangereuse et habilement orchestrée a permis à l'actuel président guinéen de renverser son adversaire lors du second tour de l'élection présidentielle de 2010.

⁷⁰ En 2010, en pleine campagne présidentielle pour le second tour, les antagonistes régionaux ont ressurgi sur la vie politique guinéenne. Cette stratégie politique loin d'être anecdotique dans le paysage politique africain, peut permettre de gagner ou de perdre une élection. Les populations locales souvent se fient à des réalités géographiques ou ethnolinguistiques pour voter aux élections. Le but, est de garder le pouvoir entre les mains de l'ethnie majoritaire.

1.2 Chapitre 2 : Les politiques publiques : définitions, approches, analyses et cadres cognitifs

1.2.1 Analyse cognitive des politiques publiques et définition des concepts

L'analyse cognitive des politiques publiques a contribué, surtout en Europe en particulier, à rompre avec une conception considérant l'État, sous toutes ses, comme une entreprise de domination caractérisée d'abord par sa capacité à imposer un ordre politique global, en lui substituant une conception centrée sur l'aptitude de l'État à « résoudre les problèmes »⁷¹. Avant de procéder à la clarification des concepts, il serait judicieux de définir une politique publique dans sa globalité.

Nous prendrons en compte pour cela deux définitions distinctes. L'une de Pierre Muller, qui dans son livre « Politique publique (Que sais-je) écrit ceci : « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique »⁷².

Pourtant la définition qui nous servira de base de travail est la suivante : « Les politiques publiques sont une stratégie conduite par les institutions et administrations publiques avec un ensemble de moyens (humains, financiers et matériels) pour agir sur une situation structurelle ou conjoncturelle déterminée (infrastructure, santé, famille, logement, emploi, formation professionnelle, recherche, fonction publique, crise, déficit), afin d'atteindre un ensemble

⁷¹ Pierre Muller, l'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie de l'action publique, revue française de science politique, vol 50, année 2000, pages 189-208. Article en ligne et disponible sur http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464 et consulté le 11 mars 2014

⁷² Pierre Muller « Politique publique » « que sais-je », Edition PUF, 2013, pages 21

d'objectifs préalablement fixés (égalité, justice, santé publique, bien-être social, résorption de la crise, du déficit budgétaire) et dont l'évaluation est faite sur la base de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique »⁷³. Cette définition inclut tous les aspects concrets du mode de fonctionnement d'un État et fait ressortir son rôle dans la concrétisation des projets.

Dans le champ de la recherche en Afrique, il existe peu de relations entre les politistes et les autres chercheurs en sciences sociales qui interviennent dans l'étude et l'analyse cognitive des politiques publiques. La confrontation de théories et l'abondance d'idées sur cette « sous discipline » de la science politique connaît effectivement un déploiement lent sur le continent. Compte tenu de l'émergence de nouveaux débats disciplinaires autour de la redéfinition du rôle de l'État dans les jeunes démocraties et de la mise en avant du concept de la gouvernance (partenariat public-privé, décentralisation, démocratie locale), les chercheurs sur le continent africain doivent impérativement imiter leurs collègues en Europe et en Amérique du nord.

Cela leur permettrait de pallier certaines lacunes sur le dossier de l'analyse de l'État et des politiques publiques.

Certes, la démarche d'analyse des politiques publiques propose aux chercheurs une boîte à outils constituée de concepts (acteurs, pouvoir, stratégie, expertise, information, etc.) qui permettent enfin d'ouvrir la boîte « noire » de l'État en s'interrogeant non plus seulement sur ses déterminants mais aussi sur son fonctionnement. Cela dit, faire des recherches dans des pays qui pâtissent d'un faible degré d'institutionnalisation où l'inaccessibilité du terrain déjà

⁷³ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3ème édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 420 - 427

miné par le pouvoir politique reste un énorme défi. Pour Alvaro Artigas, « les politiques publiques constituent une variable indépendante pour l'étude des autoritarismes, et toute velléité d'exploration de cette variable est freinée par les conditions matérielles de recherche sur le terrain, dans la reconstitution des chaînes de décision et l'accès aux sources gouvernementales en faisant référence aux cas du Brésil et de l'Inde »⁷⁴. En effet, Il y a une politique publique parce qu'il y a un problème à résoudre et toute politique gouvernementale se définit comme un ensemble de buts à atteindre. On peut citer par exemple : réduire le chômage, améliorer la capacité de réaction des forces armées, atteindre un seuil rationnel sur la construction des logements sociaux, réduire considérablement l'analphabétisme au niveau national ou lutter contre l'insécurité et la criminalité transfrontalière. Ces buts ou objectifs doivent a priori faire l'objet d'élaboration de normes, codes et textes explicites de la part de l'État (loi, décret, ordonnance ou arrêté ministériel).

Un État - en vue de démontrer sa capacité d'action - met en place les politiques publiques (matérielles et immatérielles) censées résoudre des problèmes, répondre à une demande, définir et atteindre des objectifs, et satisfaire les doléances des citoyens d'une société donnée. Pour Muller, l'analyse des politiques publiques a contribué à renouveler de manière spectaculaire un certain nombre d'interrogations fondamentales de la science politique, à commencer par celles concernant la nature du pouvoir politique, parce qu'elle a conduit à « sociologiser l'analyse de l'État »⁷⁵.

⁷⁴ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 455

⁷⁵ Pierre Muller « Les politiques publiques », "Que sais-je", édition PUF, 2013, pages 7 - 30

Cela permet de ne plus voir l'État uniquement « en haut » mais également « en bas et dans les détails ». Les travaux de Muller permettent de concevoir une représentation de chaque politique publique, en fonction de 4 axes principaux : objectifs et enjeux, contenus et évolutions, moyens financiers et organisationnels, bilans et perspectives.

Ces travaux ont permis de comprendre l'historique des 4 cycles qui ont façonné la théorie de l'action publique en Europe. Le cycle libéral industriel qui couvre la fin du XIX^e siècle jusqu'à la crise de 1929, le cycle de l'État-providence qui met l'accent sur l'interventionnisme de l'État dans les différents segments de la vie. Ce cycle est également appelé « les 30 glorieuses ». Le cycle de l'État-entreprise est nommé cycle du tournant néolibéral avec la limitation des dépenses publiques, la modernisation de l'État, la remise en cause des politiques industrielles post seconde guerre mondiale et l'ouverture des services publics à la concurrence.

Le 4^{ème} cycle porte sur la gouvernance globale (question environnementale et du développement durable et de la mondialisation). Pour Pierre Lascoumes, « les politiques publiques sont souvent envisagées comme des structures normatives qui cadrent les actions des acteurs individuels et collectifs, et des organisations »⁷⁶. Il distingue 2 approches : au premier degré, une approche juridique classique s'attache aux textes légaux qui définissent une politique, et explicitent ses buts et ses moyens.

⁷⁶ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 391

Au second degré, une approche cognitive envisage le système de représentations et les normes de comportement induits par une politique publique. La théorie défendue par Jean Claude Thoening va dans le même sens. Selon lui, « les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets »⁷⁷. Une politique publique agit d'une part, par des pratiques matériellement repérables (contrôles, construction et entretien d'infrastructures, allocations de subventions financières, dispense de soins, etc.) et d'autre part, par des pratiques plus immatérielles (campagnes de communication institutionnelles, discours, propagation de normes et de cadre cognitifs). La démocratisation a en effet débouché sur le décloisonnement des sociétés fortement encadrées et sur l'émergence de nouveaux gouvernements en particulier, à l'échelle régionale et urbaine. Ces évolutions ont contribué à la diversification des intérêts et des acteurs, à la complexification des structures de représentation et de mobilisation.

⁷⁷ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques »; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 420

1.2.2 Les différentes approches développées en science politique

La question des valeurs, des idées et des paradigmes est particulièrement centrale dans les travaux des chercheurs qui étudient les politiques publiques⁷⁸. De nombreux chercheurs en science politique ont effectivement analysé l'approche cognitive et normative des politiques publiques. Il s'agit là d'une expression générique employée pour classer et rassembler des travaux qui mettent en relief le poids des éléments de connaissance, des idées, des représentations ou des croyances sociales dans l'élaboration des politiques publiques. Parmi les acteurs souvent attachés à cette approche, on peut citer Bruno Jobert et Pierre Muller sur la notion du référentiel (1987) et Peter Hall sur celle du paradigme (1993). Les politiques publiques constituent donc des outils et des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs dans un domaine particulier de la société. Elles englobent un vaste champ d'intervention possible de l'État dans tous les secteurs de la vie publique : ce sont notamment, la politique économique, la politique de la ville, de la jeunesse, de la sécurité, etc.

Ces politiques publiques ont une histoire, en d'autres termes elles ont connu des évolutions en fonction des préoccupations politiques de l'époque. Des changements de paradigme ou de référentiel sont ainsi susceptibles de se produire expliquant ainsi de nouvelles préoccupations ou justifiant la mise en œuvre de moyens d'actions différents. La genèse de la construction des États a toujours été accompagnée de l'élaboration

⁷⁸ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques »; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 134

et la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. L'État s'est historiquement construit à travers la production de politiques publiques. Dans « Four Systems of Policy Politics and Choice », Théodore Lowi (1972) élabore une typologie des politiques publiques. Cette classification repose sur la distinction de deux éléments. Le premier renvoie au type de ressortissant d'une politique publique : (les ressortissants sont les individus, groupes et organisations concernés par la politique publique). Le second renvoie à la politique publique qui peut viser à modifier des comportements *individuels* ou bien *collectifs* moins spécifiés : le type de contrainte auquel les instruments utilisés renvoient : la contrainte peut être soit directe, soit indirecte.

En France, le concept « référentiel » a été particulièrement vulgarisé par les travaux de Pierre Muller. Le référentiel est la deuxième notion clé de la théorie de l'action publique définie au sein de l'État en action. Ce concept s'inscrit dans une perspective d'analyse de l'action publique qui s'est développée, notamment en France, au cours des vingt dernières années : l'analyse cognitive des politiques publiques. Dans son livre « Politique publique » (Que-sais-je), Muller donne une idée précise du contenu du référentiel d'une politique publique. Il considère que « le référentiel consiste à élaborer une politique publique en construisant une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique »⁷⁹. Selon cette approche, les politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs et groupes d'intérêts, elles sont

⁷⁹ Pierre Muller « Les politiques publiques », "Que sais-je", édition PUF, 2013, pages 57

également le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu. Pour Muller, le référentiel en politique publique se divise en référentiel global et en référentiel sectoriel ; Le référentiel global est concerné dans la mesure où « une image sociale de la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles ». Le référentiel sectoriel intervient parce qu'il représente une image sociale du secteur d'intervention. Des chercheurs⁸⁰ ont également travaillé sur d'autres concepts tels que le paradigme.

Ce concept, popularisé par Peter Hall, s'inspire de l'épistémologie des sciences de Thomas Kuhn laquelle renvoie à la conception globale qui anime les promoteurs d'une politique publique. Le paradigme en politique publique fonctionne comme un ensemble d'éléments qui rend un système d'acteurs cohérent et durable.

Dans son livre « Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France », Hall indique que le changement de paradigme de politique publique s'explique par la remise en cause accumulée des politiques déjà en place. Il cite des exemples - au début des années 80 - avec le changement de paradigme avec le modèle keynésien (période des Trente glorieuses) et pour le modèle libéral (économie de marché et mondialisation).

⁸⁰ Parmi ces auteurs, on peut citer Peter Hall dans son livre "Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France"; Oxford University Press; 1986.

Selon Pierre Muller et Yves Surel, « cette remise en cause du paradigme keynésien a surtout été favorisée par l'arrivée de R. Reagan et de M. Thatcher au pouvoir aux États-Unis et en grande Bretagne dans les années 80 qui ont mis en place des politiques ultra libérales de l'action d'État »⁸¹.

1.2.3 La question de la mise en œuvre d'une politique publique et la découverte du « pouvoir d'en bas » : critique de l'approche « topdown » et émergence des études « botton-up »

Les auteurs d'un nombre d'ouvrages fondateurs ont ainsi démontré que les résultats de l'action de l'État pouvaient être très différents de ceux attendus. De même, la mise en œuvre des politiques publiques constituait une séquence à part entière en résistance à la phase de décision et susceptible de modifier le contenu même de l'action publique. Les politiques publiques locales ou territoriales recouvrent l'ensemble des politiques produites par les autorités infra-étatiques, c'est-à-dire aussi bien les régions, les villes, départements que d'autres entités administratives locales. « La conduite des politiques publiques requiert la mobilisation d'experts et d'exécutants souvent nombreux. Elle implique une interaction suivie avec des organisations sociales. Son orientation dépend aussi des attitudes et des stratégies des groupes qui en sont bénéficiaires »⁸².

⁸¹ Pierre Muller, Yves Surel « L'analyse des politiques publiques », Édition Montchrestien, Collection Clefs Politique, Paris, 1998, pages 156

⁸² Bruno Jobert « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », revue française de science politique, année 1992, vol 42, numéro 2, pages 219-234. Article en

Les réformes de décentralisation représentent le premier facteur de changement pour les politiques locales. Ces réformes donnent lieu à un transfert de compétences (l'attribution d'une série de ressources juridiques, budgétaires et politiques) qui permettent aux collectivités territoriales de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques territoriales. La mise en avant de la dimension locale sur la mise en œuvre des politiques publiques résulte d'abord d'une prise de conscience des limites de l'approche verticale des problèmes sociaux, dans plusieurs secteurs tels la lutte contre la pauvreté, l'emploi des jeunes, la sécurité, l'environnement ou l'urbanisme.

Comme l'explique Muller, « Le Maire d'une commune dispose d'une légitimité considérable qui le permette s'il le souhaite, de combiner légitimité managériale (celle qui l'autorise à gérer sa commune une entreprise) et légitimité traditionnelle (celle de l' élu qui gère sa commune en bon père de famille)⁸³. Les élus locaux (Maires, Présidents des assemblées régionales et des Conseils de cercles) doivent être le fer de lance de la mise en œuvre des politiques publiques locales. Ils bénéficient de la légitimité du suffrage universel. Sans l'implication des élus locaux, une action publique ne peut être accomplie dans le contexte de la décentralisation et de la mondialisation. Si la décentralisation consacre les élus locaux comme d'authentiques décideurs, leur action demeure encadrée par le droit et par les contraintes de faisabilité décisionnelle (problèmes liés aux financements des projets).

ligne et disponible sur https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1992_num_42_2_404294. Consulté le 27 avril 2014

⁸³ Pierre Muller « Politique publique : que sais je » ; édition PUF, 2013, pages 98-120

Les élus locaux jouent le rôle d'interface entre l'État et les territoires qu'ils administrent. Leur position stratégique ou déterminante au sein de l'espace public leur confère une forte visibilité à l'échelle locale. Négociant avec le préfet et les représentants locaux de l'État, les élus locaux compensent par le rapport de force politique (légitimité du suffrage universel démultipliée par le cumul des mandats).

Leurs postures de responsables de collectivités leur offrent l'opportunité de négocier l'application des normes centrales, en faisant pression donc sur les décisions étatiques, et de s'imposer au cœur du processus décisionnel. Christian Le Bart cite ainsi les termes « managers municipaux ou city managers »⁸⁴ lorsqu'il évoque les maires. Ces derniers peuvent concevoir des projets et trouver des partenaires ainsi que des moyens pour mener à bien ces entreprises.

Les élus locaux doivent se montrer capables de produire de l'action publique (formulation de projets de développement, recherche de financement, de partenaires, contractualisation et mise en œuvre des projets). Le Maire, élu de proximité, seule figure politique proche des préoccupations des populations locales, devient de facto un acteur majeur pour la réussite des politiques publiques territoriales.

Au Mali, ces managers municipaux, souvent discrédités à cause des litiges fonciers, manquent de soutiens essentiels pour réaliser des projets de développement dans leur

⁸⁴ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Presses de Science Po, 2011, pages 318

commune. Dans son ouvrage « Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services », Michael Lipsky décrit les travailleurs sociaux, les policiers, les enseignants, les inspecteurs des services d'hygiène ou de santé, etc.) comme de véritables « policy-makers ». Selon lui, ces acteurs bénéficient en effet d'une asymétrie d'informations qui tient à leur proximité avec les groupes d'intérêt et les usagers et à leur connaissance privilégiée des problèmes et de la praticabilité des solutions. Michael Lipsky consacre son étude aux fonctionnaires de terrain qui inclut aussi des agents de base de l'administration. Ils ont deux caractéristiques : « le contact de face à face avec le public ; leur action a des effets directs sur l'existence des individus concernés par la politique publique.

Il établit que ces fonctionnaires disposent d'un pouvoir discrétionnaire car leurs décisions ont un impact sur les ressortissants d'une politique publique, c'est-à-dire sur les individus, les groupes professionnels et les institutions à qui ces politiques sont destinées »⁸⁵. Michael Lipsky s'appuie, pour démontrer cela, sur les résultats de la sociologie des organisations : l'autonomie relative des acteurs au sein de l'administration permet aux agents d'exercer un pouvoir de décision vis-à-vis des usagers. Ce pouvoir repose sur la nature, le montant et la qualité des prestations offertes par l'administration ; le choix d'un recours à des sanctions ; la durée de la procédure (qu'ils peuvent accélérer ou retarder) ; et le niveau de communication de l'information. Lipsky considère que sans ces fonctionnaires de terrain, une politique publique n'aurait aucun effet réel.

⁸⁵ Michael Lipsky « Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services » ; Russell Sage Foundation, 1980 ; pages 299

Dans certains cas, ils peuvent même contribuer à redéfinir l'orientation de l'action publique en modifiant les finalités de celle-ci. Les citoyens seront associés à ces processus des politiques publiques individuellement ou à travers des organisations plus ou moins formelles. Certains partenaires financiers de l'État au Mali, à l'instar de la France, ont mis en place des mécanismes de contrôle et de gestion des projets de développement local.

Cette technique a été initiée par le ministère des Affaires Étrangères et celui de la coopération internationale afin de faciliter le suivi et le contrôle des politiques publiques de développement territorial financées par l'État français. Le site interactif créé le 31 janvier 2014 à cet effet permet aux citoyens français et maliens d'explorer les projets en cours dans tout le pays. Les internautes peuvent même contrôler ces projets (Budget alloué, état d'avancement et bénéficiaires du projet, résultats /provisaires). La liste des 52 projets en cours est par ailleurs détaillée et accessible par courriel ou par SMS.

Le but est de permettre aux populations locales de signaler à l'ambassade de France toutes les réalisations, tous les manquements et tous les retards dans la mise en œuvre des projets sur le territoire qui les concerne. Cette technique permet d'une part, de faire des populations locales des acteurs majeurs du développement de leur espace et d'autre part, de faire remonter l'information auprès des décideurs et des bailleurs au moyen d'une politique de transparence. Cette stratégie est celle d'une prise de décision rapide en vue d'atteindre les objectifs fixés en amont.

Elle permet également d'éviter de poser un regard excessivement juridique ou légaliste (bureaucratique) sur l'action publique, de se doter d'une vision plus sociologique et, par exemple, d'observer de quelle manière les populations concernées par une politique publique peuvent se transformer en acteurs. Ainsi, c'est l'environnement de l'action publique dans sa complexité qui est pris en compte ici.

1.2.4 Les politiques publiques dans un État en crise et en profonde mutation

« L'Afrique est confrontée à un double phénomène de croissance démographique et de formation des villes millionnaires. D'ici 2050, 70 % de la population mondiale vivra en ville »⁸⁶. Ce qui va poser plusieurs défis en matière de transport, d'habitat, d'emploi et de pollution. Le Mali n'est pas en marge de cette pression démographique. Les questions d'une meilleure organisation territoriale et de redistribution des richesses se posent de plus en plus. Au Mali, la croissance démographique progresse à un rythme très élevé, d'après le dernier recensement⁸⁷ qui date d'avril 2009 : +3.6 % par an soit +50 % en 11 ans (par rapport au recensement de 1998), et l'absence. De plus, l'absence de perspectives pour de nombreux jeunes les pousse à migrer, vers l'Europe notamment et la France en particulier, ancienne puissance colonisatrice.

⁸⁶ Source : FAO (Fonds des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)

⁸⁷ Source : Institut National de la Statistique : 4eme recensement général de la population et de l'habitat

La question relative à l'accroissement démographique n'est pas un handicap en tant que tel. Dans les années 60, la croissance démographique était considérée comme un handicap au regard du développement économique. Des spécialistes en la matière (Gunnar Myrdal)⁸⁸ prévoyaient des difficultés à l'Asie (Chine, Inde) liées à son surpeuplement. Les évolutions économiques récentes de ces pays démontrent clairement que le poids démographique peut être un atout majeur pour leur développement économique. Les évolutions structurelles entreprises par les deux géants d'Asie doivent être une source d'inspiration pour de nombreux pays africains. La Chine construit des routes, des barrages et des ponts et adopte une stratégie territoriale d'insertion dans la mondialisation.

L'Inde, longtemps à l'écart de cette logique d'infrastructures, lance un plan d'équipement d'envergure imitant le modèle chinois. Ces deux géants asiatiques ont su mettre en place des politiques publiques de développement assez pertinents et efficaces en vue d'inverser un rapport de force qui en amont leur était défavorable. L'État reste le cadre principal d'action pour les participants aux politiques publiques. Son rôle est crucial dans la phase de conception, de financement et de mise en œuvre des politiques publiques territoriales. Dans le « Dictionnaire des politiques publiques », Philippe Bèzes fait le diagnostic sur le rapport entre les capacités d'un État et les politiques publiques. Selon lui, les résultats d'une politique publique sont largement dépendants des capacités administratives de

⁸⁸ Gunnar Myrdal est un économiste Suédois, et lauréat du prix Nobel de l'économie en 1974 en même temps que Friedrich Hayek. En 1944, il publie un rapport sur la situation des afro-américains (An American Dilemma) et certains de ses travaux portent également sur la situation économique des pays d'Asie du Sud-est

l'État. En d'autres termes, plus un État est solide, plus sa capacité à mener à bien les politiques publiques qu'il a définies reste forte.

Dans ce même schéma, on en déduit clairement qu'un État faible ou déliquescant rencontrera des difficultés pour réussir ses politiques publiques qu'il est censé mettre en place. Si l'on peut étudier l'administration et ses fonctionnements sans s'intéresser aux politiques publiques, il reste impossible, en revanche d'étudier les politiques publiques sans prendre en compte les multiples acteurs administratifs, collectifs et individuels, qui œuvrent pour rendre une action publique des autorités étatiques, locales et supranationales plus effective, efficace ou efficiente.

Selon Pierre Muller, « le terme administration donne corps à la revendication du monopole de la violence physique légitime de l'État et, à ce titre, elle incarne la dimension normative et prescriptive des politiques publiques »⁸⁹. Dans un pays où la centralisation du pouvoir demeure un levier essentiel puissant entre les mains d'une seule personnalité, il est impossible de faire abstraction du rôle de l'État dans les politiques publiques même avec l'avènement de la décentralisation au Mali. « Dans une vision étatiste, le processus de mise en place d'une politique publique devrait concerner les élus et l'administration agissant pour l'intérêt général »⁹⁰.

⁸⁹ Pierre Muller « Politique publique » « que sais-je » ; édition PUF, 2013, pages 37

⁹⁰ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 35

Cette approche a été développée par Jean Leca qui a effectué de nombreux travaux sur la relation symbolique entre l'analyse des politiques publiques et la théorie de l'État. Pour Jean Leca « Les politiques publiques doivent être la première source de données empiriques de la science de l'État car elles sont l'État en action. Dans l'aspect soutenu, répétitif et déterminé de l'action, elles fournissent une métrique sommaire d'évaluation des caractéristiques étatiques que la science politique étudie : Ces caractéristiques sont : autonomie, force, perméabilité, élitisme ou pluralisme, prédictibilité, « accountability », rationalité »⁹¹. Cette analyse des politiques publiques consiste à comprendre l'action de l'État. Dans le même sens, Yves Surel et Pierre Muller développent leur théorie et écrivent que, « l'analyse des politiques publiques met en évidence les multiples contacts qu'entretient l'État avec son environnement »⁹². L'approche étatique développée en France - et par ricochet dans les colonies d'Afrique francophone - et puisant ses sources dans la théorie allemande de l'État-nation de Durkheim et de Weber, attribue de larges pouvoirs au président de la république dans la fabrique des politiques publiques. « Fabriquer des politiques publiques est une forme d'interrogation collective au nom de la société ; cela demande à la fois de la décision et du savoir »⁹³.

⁹¹ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « dictionnaire des politiques publique »; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 240

⁹² Pierre Muller, Yves Surel « L'analyse des politiques publiques », Edition Montchrestien, Collection Clefs Politique, Paris, 1998, 156 pages

⁹³ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « dictionnaire des politiques publique »; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 68

Le choix des hommes censés gouverner et leur programme politique lors des élections générales s'avèrent cruciales dans le développement du pays. Les candidats aux élections nationales, à travers leurs projets de société (construction d'hôpitaux, de routes, d'écoles, augmentation des salaires des fonctionnaires et lutte contre la corruption) peuvent gagner des élections en accordant une place prépondérante et une certaine cohérence dans le choix politiques publiques. Cette situation fait ressortir naturellement le lien entre politique publique et partis politiques. Poser la question du rapport entre partis politiques et politiques publiques oblige ainsi à dépasser les frontières classiques de la science politique.

Cela suppose, pour les analystes des partis politiques, d'inscrire la compétition partisane dans un cadre élargi où partis et électeurs du changement choisissent le candidat le plus en à mesure de répondre à leurs attentes. Pour les analystes de politique publique, il est fondamental de ne pas oublier que les partis, l'élaboration et la bonne mise en œuvre des politiques publiques sont au cœur des régimes représentatifs. Dans ce système, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, l'État est confronté à un vrai dilemme selon Jean Leca.

Pour lui, « l'État soit se montrer à la fois responsive (conscients des problèmes et des demandes de la population), accountable (susceptible de rendre compte de son action, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il fait et quels en sont les résultats) et problem solving (capable de résoudre les problèmes) alors même que personne ne sait vraiment mesurer l'impact des

politiques publiques sur les problèmes qu'elles veulent traiter »⁹⁴. C'est sur la mise en place des politiques publiques que les partis politiques seront jugés. Si ces derniers échouent à jouer un rôle essentiel ou s'ils ne se différencient pas les uns des autres dans cette mission, c'est le socle même des régimes politiques modernes qui est mis à mal. L'élection du président Amadou Toumani Touré à la magistrature suprême en est une parfaite illustration.

Yves Surel décrit la mise en place des politiques publiques comme le centre de gravité de la sphère politique. Les liens entre les politiques publiques et conquête du pouvoir sont inextricablement liés. Un candidat avec un projet de société ambitieux et cohérent augmente sensiblement ses chances d'accéder à la magistrature suprême. D'où la nécessité pour les populations locales de faire des choix judicieux sur les programmes politiques et sur les hommes qui l'incarnent.

De même, au Mali en dépit de l'apanage d'un régime semi-présidentiel, d'autres acteurs (le premier ministre, les ministres, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)⁹⁵, le parlement et les 3 niveaux de catégorie d'acteurs (les collectivités territoriales), la société civile, le secteur privé dans le cadre du (Partenariat-Public-Privé) jouent également un rôle essentiel

⁹⁴ Jean Leca « Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen », revue française de science politique, année 1997, vol 15, pages 21-31. Article en ligne et disponible sur :

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1997_num_15_1_2131. Consulté le 15 mars 2014

⁹⁵ Les partenaires techniques et financiers (PTF) sont des organisations internationales qui travaillent ensemble avec les autorités du Mali pour soutenir le développement du pays. Ces institutions de la coopération internationale appuient les pouvoirs locaux, régionaux et nationaux dans des domaines comme l'agriculture, l'éducation, la décentralisation ou l'environnement.

dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques. La théorie classique de la représentation fait de l'électorat, à travers son vote, le juge rétrospectif du bilan des gouvernements. Les politiques qu'ils ont donc menées peuvent être déterminantes dans le choix lors des élections futures.

Exemple : En France, par exemple, l'impact des sondages permet de peser constamment sur l'action des élites au pouvoir à travers ses attentes, ses priorités et les solutions. Les politiques publiques ont une influence considérable sur le vote. Cette approche a été observée à la loupe dans le cadre de l'analyse des comportements électoraux : « le vote sur enjeu » ou suffrage qui porte sur un candidat au seul motif de son positionnement sur un secteur spécifique des politiques publiques. On trouve d'autres concepts comme le « vote rétrospectif » qui se fonde notamment sur les performances économiques des gouvernements.

1.2.5 L'approche séquentielle des politiques publiques

« L'analyse séquentielle ne constitue pas à proprement parler un concept ou une théorie formalisée de l'action publique, mais plutôt une méthode d'analyse des politiques publiques »⁹⁶. Cette méthode d'analyse des politiques publiques a été popularisée aux Etats-Unis par Charles O. Jones et reprise, en France, par l'intermédiaire de Meny, Thoenig, Surel et Muller.

⁹⁶ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 82

Jones a élaboré une grille d'analyse qui permet d'embrasser de manière particulièrement cohérente les multiples facettes de l'action publique. Il propose un schéma en cinq (5) étapes différentes : l'identification du problème ; le développement de la politique (la formulation, la décision), la mise en œuvre, l'évaluation, la terminaison (résolution du problème, arrêt de la politique). Ces différentes étapes (mises au point par Jones) de l'approche séquentielle des politiques publiques mettent en jeu des acteurs étatiques, internationaux, des groupes intérêt, des médias et dans une large mesure des pouvoirs périphériques. La plupart des études de politique publique ont longtemps été structurées à partir d'une approche séquentielle.

« Cette approche consiste à découper les politiques publiques en série de séquences d'action, qui correspondent à la fois à une réalité des fabrications d'un idéal type d'action publique »⁹⁷. Elle offre au chercheur un ensemble d'outils dans l'objectif d'aider à sérier ses questionnements grâce à un mode de découpage séquentiel. D'autres chercheurs, tels que Paul Sabatier, ont également travaillé sur cette approche. La théorie défendue par Sabatier étant quelque peu différente de celle mise en avant par Jones, mais garde cependant systématiquement la même matrice processuelle. Pour Sabatier, une politique publique peut se terminer sans avoir été précédée d'une phase d'évaluation. Celui-ci donne comme illustration la prise de mesure pour résoudre un problème urgent avant la prise formelle de la décision par l'État (absence de publication d'un décret par exemple) ou une décision arrêtée

⁹⁷ Pierre Muller, Yves Surel « L'analyse des politiques publiques », Edition Montchrestien, Collection Clefs Politique, Paris, 1998, pages 156

sans qu'elle ne réponde à des demandes précises ou à l'identification d'un problème à traiter. D'autres approches et visions des politiques publiques se sont depuis développées en France, notamment par Muller pour qui les politiques publiques se caractérisent par une expression du problème à traiter à travers des représentations. Dans ce postulat, il est dans ce cas difficile de privilégier une posture au regard des différentes théories sur l'approche séquentielle pour traiter les problèmes. Cette approche qui était destinée à simplifier l'appréhension des mécanismes de développement d'un processus politique et à faciliter leur analyse se trouve aujourd'hui traversée par de nombreux courants de pensées.

1.2.6 La nécessité de mettre en avant l'approche évaluative des politiques publiques

La mise en forme d'une politique publique s'appuie sur des compétences pratiques et diverses. Ces compétences s'appuient sur la maîtrise des règles juridiques et procédurales, la mobilisation d'expertises, la capacité d'appréciation des enjeux et de la faisabilité technique et politique des solutions préconisées, ou encore l'anticipation des stratégies des autres acteurs. A l'issue de la phase de réflexion, de construction et de mise en œuvre d'une politique publique, l'étape évaluative peut être envisagée par les experts chargés des projets. « L'évaluation d'une politique publique se définit comme une démarche scientifique qui examine de façon systématique et objective les processus, les produits ou les effets d'une politique publique ou d'un programme public, et qui, en fonction de critères

définis, porte un jugement sur sa valeur et sa contribution »⁹⁸. Bernard Perret indique, dans son livre «L'évaluation des politiques publiques» que « cette stratégie a pour but d'apprécier l'efficacité d'une politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »⁹⁹. L'évaluation peut aboutir également à sur des changements importants d'une politique publique : réaménagement technique d'une procédure, reformulation de certains objectifs, augmentation ou réduction des moyens, mise en sommeil, arrêt ou au contraire amplification et généralisation d'un programme.

Pour mieux évaluer une politique publique, le choix de certains critères dits d'évaluation est privilégié. Il s'agit de la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et l'impact systémique du projet sur les personnes cibles. On citera à titre d'exemple, le critère de viabilité qui est fréquemment utilisé dans les évaluations de politique de coopération au développement pour apprécier la pérennité des interventions mises en œuvres et l'autonomisation des organisations créées dans les pays qui bénéficient de l'aide internationale.

L'évaluation d'une politique publique est fondamentale dans la réussite de tout projet qu'il soit gouvernemental ou qu'il émane d'une ONG. Cette phase peut nécessiter de faire appel à plusieurs spécialistes et à des chercheurs notamment en économie, science politique,

⁹⁸ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publique »; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, pages 258

⁹⁹ Bernard Perret « L'évaluation des politiques publiques », Edition la Découverte, 2001, pages 3

sociologie de l'action publique et psychologie. Elle peut également nécessiter une collaboration entre acteurs publics et privés.

Cette phase d'évaluation rassemble autour d'une volonté commune : les praticiens administratifs, les décideurs politiques et les experts scientifiques. On peut les regrouper en 3 catégories - le commanditaire ; l'évaluateur, l'évalué - et distinguer 3 phases également : l'évaluation avant la mise en œuvre d'un projet ; l'évaluation d'un projet à mi-parcours et l'évaluation après la phase de mise en œuvre d'un projet. Toutes ces étapes sont cruciales pour une mise en application efficace des politiques publiques tant au niveau global qu'au niveau local.

1.3 Les politiques publiques territoriales et la politique de décentralisation au Mali : genèse et état de mise en œuvre

1.3.1 La chute du régime dictatorial et l'avènement de la démocratie en mars 1991

Indépendant en septembre 1960, le Mali est entré dans une nouvelle ère sous l'impulsion des différentes politiques menées par le père de l'indépendance. De 1960 à 1968, le régime de Modibo Keita, oriente sa politique vers voie du socialisme tout en s'inspirant du modèle de l'Union Soviétique. Cependant, les difficultés économiques rencontrées, la soif de la liberté qui animait le peuple, les violentes répressions conduites par le bras armé du régime (sorte de police politique au service du régime) et les pénuries des denrées de première nécessité conduisent la junte militaire dirigée par Moussa Traoré à renverser le régime fragilisé du président Modibo Keita (novembre 1968).

A la tête du Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN), la « politique du ventre »¹⁰⁰ est menée par le Lieutenant Moussa Traoré durera 23 années, ce jusqu'en 1991. Entre 1968 et 1991, le Général Moussa Traoré et le Parti Unique, l'UDPM (Union Démocratique pour le Peuple Malien), ont mené une politique centralisée, sans effet notable pour le développement du pays. Alors que la réforme de décentralisation était inscrite dans la constitution dès l'indépendance du pays en 1960, elle est restée lettre morte durant 30 ans. Dans les années 90, les régimes dictatoriaux en place s'écroulaient les uns après les autres.

En 1991, de violentes manifestations résultant du désarroi d'une population soumise à 23 années de dictature militaire éclatèrent à Bamako. Les manifestations de mars 1991 qui rassemblaient en effet plusieurs secteurs de la société, qui sont dans un premier temps exclus de l'arène institutionnelle.

Il s'agissait des syndicats, qui mettent en avant des revendications corporatistes, des associations de défense des Droits de l'homme, des magistrats, des enseignants, des élèves et étudiants avec l'Association des Élèves et Étudiants du Mali (AEEM). Ces formes de protestation donnent naissance à un vaste mouvement démocratique dont la bourse du travail est le lieu d'expression. Les revendications étaient au départ essentiellement corporatistes et matérielles.

¹⁰⁰ Jean-François Bayart « Quelle politique africaine pour la France ? », *Politique africaine*, 2011/1 (N° 121), p. 147-159. Article disponible en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2011-1-page-147.htm>. Consulté le 05 juin 2015

Après le début de la répression des forces de l'ordre sur les manifestants, les revendications ont alors pris une tournure politique et les demandes économiques sont formulées en termes d'exigence politique sur la nécessité de changement de régime. Lutte contre la corruption, la pauvreté et pour l'ouverture démocratique constituent en effet ici les revendications.

Malgré la violente répression dans le sang des manifestants, le régime du Général Moussa Traoré, abandonné par de nombreux soutiens (nationaux et étrangers) est renversé par le Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré (ATT), en mars 1991. Les autorités de transition sont chargées de rédiger de nouvelles constitutions pour reprendre l'« air » démocratique tant attendu après l'instauration du multipartisme, de la mise en place des chartes pour garantir les libertés individuelles, de l'organisation des élections libres, transparentes et démocratiques dans le pays. Le statut de cette période transitoire était de reconstruire par le haut les institutions fortes grâce notamment au soutien des puissances extérieures (FMI, BM et l'UE), et par le bas, grâce à la réforme de décentralisation qui visait avant tout à impliquer la société civile dans les prises de décision concernant l'avenir de ses territoires.

Cette période de transition durera 1 an. Dans le même ordre d'idée, la communauté internationale accompagna et encouragea le processus de transition démocratique (1991-1992) mené par le CTSP sous la direction du jeune Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré. Néanmoins, cette transformation de la société malienne à l'ère démocratique ne consolidait en rien les acquis démocratiques après les élections multipartistes. La chute du régime dictatorial fut également saluée par des responsables de partis politiques, de la société civile à travers par

des manifestations pacifiques et populaires dans tout le pays. Il est clair que la révolution de mars 1991 semble réellement a été portée par des forces populaires.

La transition démocratique issue des conférences nationales du début des années 1990 se consolide enfin. Ainsi, depuis 1992, confronté à la poursuite de la rébellion touareg dans le nord du pays, le Mali parvient à organiser des élections globalement concurrentielles, multipartistes, validées et acceptées par tous les acteurs politiques nationaux ainsi que la communauté internationale. Les négociations de paix entre l'État malien et les groupes armés actifs dans le nord du pays débouchèrent sur un accord de sortie de crise, le « Pacte National ».

La signature de ce pacte, sous l'égide de l'Algérie en 1992, a réussi à impulser une double dynamique : d'une part de paix et de réconciliation, d'autre part de renforcement de l'édification d'un État de droit. Dans ces conditions, les acteurs politiques de l'époque ont pu profiter du vent de démocratisation qui soufflait sur le continent pour faire émerger la troisième république. C'est à partir de cette période que la scène politique malienne connaîtra une nouvelle recomposition marquée par la disparition de l'UDPM (ancien parti unique) et l'apparition de partis politiques autonomes. Le Mali compte actuellement près de 150 partis ou associations à caractère politique.

1.3.2 Le contexte institutionnel de la décentralisation au Mali : définition, cadre juridique et réglementaire

« La décentralisation a été entreprise au nom de mots d'ordre consensuels et vertueux : démocratisation, alignement de l'offre de services publics sur la variation locale des préférences des électeurs ou des problèmes à résoudre, accroissement de la participation et du contrôle des gouvernés sur les gouvernants, amélioration de l'efficacité ou de l'efficience »¹⁰¹. La décentralisation consiste en une politique initiée par l'État central afin d'assurer le transfert de responsabilités au niveau des institutions régionales et locales.

Elle représente la réforme institutionnelle la plus importante engagée depuis les indépendances. Les partisans de la réforme ont poursuivi une double ambition : démanteler l'État patrimonial puis, dans un second temps, fonder les bases d'un nouvel État sur la bonne gouvernance, l'État de droit et la démocratie. Depuis une vingtaine d'années, les politiques de décentralisation ont été inscrites dans le cadre des processus de démocratisation.

Dans la plupart des États africains, elles sont malheureusement souvent soumises - et cela est regrettable - souvent à de simples logiques d'affichage. Ces logiques ont effectivement pour but de donner une nouvelle « vitrine » de cette période trouble liée à l'avènement d'un nouvel ordre politique mondial (chute des régimes dictatoriaux et des partis uniques et ouverture démocratique avec le multipartisme).

¹⁰¹ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Presses de Science Po, 2011, pages 127

C'est le cas de la plupart des pays africains dans lesquels ces politiques sont mises à l'agenda, à l'initiative des bailleurs de fonds ou d'organisations internationales, dans le cadre de politique de conditionnalité de l'aide et de l'ouverture démocratique. En effet, l'objectif visé était d'assimiler gouvernance et efficacité dans la gestion des affaires publiques.

Dans ce postulat, la mise en place de la décentralisation permet aux États de se délester d'une partie de leurs prérogatives afin de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs. La décentralisation s'inscrirait alors dans la dynamique de développement au niveau local en associant les collectivités territoriales dans les projets de développement. Au Mali, la mise en place du processus de décentralisation dans les années 90, s'est faite dans un contexte de crises et de tensions récurrentes.

Le coup d'État de mars 1991 et l'avènement d'un régime transitoire (CTSP)¹⁰² ont permis la mise en place de réformes administratives incluant la politique de décentralisation comme point d'orgue à un certain renouveau démocratique. La décentralisation est présentée, dans ce contexte, comme l'instrument idéal de réalisation d'une politique de partage équitable des biens et richesses du pays, au nom de la solidarité et de la justice sociale, dans une perspective de redistribution du pouvoir. Sur le plan historique, on retrouve les traces de la décentralisation dans la première Constitution (1960).

¹⁰² CTSP : Comité Transitoire pour le Salut Public fut un régime transitoire dirigé par le Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré (ATT) de mars 1991 jusqu'en juin 1992. Elle organisa les premières élections pluralistes à l'ère de l'ouverture démocratique au Mali. Il fut dissout après l'élection du Président Alpha Oumar Konaré en 1992. Cette période marqua également une modification de la constitution donc le passage du II^{ème} à la III^{ème} république.

L'article 41 de la Constitution du 22 septembre 1960 énonce d'ores et déjà la nouvelle structuration territoriale du pays : «Les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades».

Les subdivisions administratives devenaient ainsi des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des Conseils élus, placés sous la tutelle de l'administration centrale. Toutefois, il faut attendre l'avènement de la troisième république pour voir émerger les nouvelles lois relatives au processus de décentralisation. Le décret n°92-073 portant promulgation de la Constitution consacre un titre entier aux collectivités territoriales. Son article 98 stipule que les collectivités territoriales s'administrent librement par des Conseils élus et dans des conditions fixées par la loi.

Au-delà de l'inscription du processus de décentralisation dans la Constitution, c'est toute l'architecture et le mode de fonctionnement de l'État qui se retrouvent bouleversés. La loi n°93 008/PM RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales peut être considérée comme un texte cadre puisque résultant directement de la Constitution. Dans son article 1^{er}, il est indiqué : « Dans le respect de l'unité et de l'intégrité du territoire, les collectivités territoriales de la république du Mali sont la région, le district de Bamako, le cercle, la commune urbaine et les communes rurales sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

Trois niveaux d'autorité décentralisée sont à distinguer : les régions qui se subdivisent en cercles, les cercles en communes urbaines ou rurales et les communes en quartiers pour les premières et en villages ou fractions pour les secondes. L'arrondissement hérité de la période coloniale disparaît. La loi supprime le principe de subordination hiérarchique entre les collectivités décentralisées et attribue un droit de tutelle exercé par l'État dans des conditions bien définies.

Cette même loi dote les collectivités territoriales de ressources financières et humaines ainsi que d'équipements et de compétences, d'où le transfert de compétences de la part de l'État. La mise en œuvre de ce texte s'est avérée insuffisante. L'adoption de la loi n°95 034/PM RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales vise à corriger ces insuffisances et s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Forum pour la réconciliation nationale.

Le texte de cette loi définit le périmètre des affaires locales et détermine les matières à décentraliser en termes de compétence et de ressources au niveau des collectivités décentralisées. Il précise la nature juridique des structures de coopération et crée la communauté des communes comme structure de coopération. La loi n°96 059 du 04 novembre 1996 portant création des communes parachève la réorganisation territoriale conduite par la « Mission de Décentralisation »¹⁰³, sous le terme de découpage territorial, qui

¹⁰³ Mission de Décentralisation : organisme créé par l'État dans les années 90 pour veiller à la mise en place du processus de décentralisation. Cet organisme était dirigé par Mr Ousmane Sy l'ancien ministre de l'administration territoriales et des collectivités locales.

a abouti à la création de 703 communes. La loi n°96-059 a été votée par l'Assemblée nationale après plusieurs amendements portant sur la suppression ou la création de communes et le transfert de certains villages d'une commune à une autre, sur la base de la liste fournie par la Mission après l'intervention des commissions d'arbitrage et de conciliation. Bien d'autres transformations de communes et villages ont suivi.

1.3.3 Les différents types de décentralisation et clarification des concepts

« Les politiques de décentralisation se présentent comme des politiques constitutives de redistribution des pouvoirs qui revendiquent officiellement d'assurer le transfert de responsabilités antérieurement détenues par l'État à des assemblées ou à des exécutifs localement élus et d'accroître formellement la légitimité, les capacités et la liberté d'action des autorités infranationales »¹⁰⁴. Cependant, derrière l'apparente unité d'un processus, se dissimulent plusieurs types de politiques décentralisatrices aux résultats et aux contextes inhérents à chaque pays. Pour Pierre Kukawka, « la diversité des expériences de décentralisation est liée à l'histoire, à la culture politico-administrative, à l'économie, à la superficie et à la sociologie des différents États »¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Presses de Science Po, 2011, pages 128

¹⁰⁵ Pierre Kukawka : Séminaire « Typologie de la décentralisation en Europe : Régions, décentralisation et coopération internationale » ; Séminaire à Kinshasa, le 3 novembre 2008, 6 pages.

Article PDF en ligne disponible sur <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>, consulté le 22 avril 2015

Les États peuvent ont la possibilité de recourir à des politiques de décentralisation. Plusieurs raisons peuvent les inciter à adopter ce type de politique : libérer l'énergie des territoires, calmer les velléités séparatistes d'une partie de la population, procéder à des calculs électoraux visant à priver certains partis politiques de leur marque distinctive, favoriser le développement local, rapprocher l'administration des administrés, désengorger l'appareil bureaucratique de l'État central ou encore rendre les services publics plus efficaces et plus autonomes.

En effet, il n y a pas une politique de décentralisation mais des politiques de décentralisation. Compte-tenu de la complexité évidente de cette politique de refondation de l'État par le bas, il est nécessaire de faire la distinction entre les principaux types de décentralisation mis en œuvre dans de nombreux pays. Il existe quatre types de décentralisation : « la décentralisation administrative (déconcentration), fonctionnelle (délégation), structurelle (privatisation) et politique (dévolution) »¹⁰⁶. En Afrique, les publications concernant les processus de décentralisation font clairement référence à deux configurations distinctes : le système des pays francophones et celui des pays anglophones. Il existe ainsi de profondes différences entre le système colonial français où le colonisateur a recréé sur place ses formes de structures administratives et celui de l'Angleterre qui avait

¹⁰⁶ Dennis A Rondinelli « Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience»; world Bank Staff working papers; 1983, 110 pages. Article en PDF disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/Decentralization-in-developing-countries-a-review-of-recent-experience>, consulté le 11 mars 2014

adopté un régime d'administration indirecte (référence à la politique sur la dévolution britannique pratiquée au Royaume-Uni).

Dans les pays francophones, les systèmes de décentralisation administrative ressemblent fortement à la politique de décentralisation pratiquée en France. Dans ce schéma, les collectivités territoriales agissent sous la tutelle de l'État central (contrôle des actes émis par les collectivités territoriales par le représentant de l'État). Dans les pays anglophones, le modèle pratiqué fait clairement référence au système britannique; la dévolution. La dévolution est un concept purement britannique, relativement différent de l'autonomie régionale pratiquée en Espagne ou en Italie, en dehors des secteurs régaliens (défense, politique étrangère, sécurité sociale, politique macroéconomique).

Au Royaume-Uni, c'est l'État central qui administre. Le modèle britannique fait émerger une tout autre conception de la décentralisation. Ce modèle de la dévolution prend en compte la dimension locale et accorde une place centrale à la société civile dans la gestion des affaires locales. Les pouvoirs locaux disposent de moyens conséquents et leurs assemblées sont dotées de compétences très étendues même si certaines prérogatives restent dévolues à l'État central (défense, sécurité, affaires étrangères etc.). Dans ce modèle anglo-saxon, la décentralisation n'est plus réservée à la seule sphère publique. Elle concerne tous les acteurs y compris les organisations et associations de base, les ONG ou encore les intervenants du secteur privé. Pour Alistair Cole, « il est légitime de considérer la dévolution comme une adaptation de l'État dual britannique à la réalité politique et territoriale de la fin du 20^{ème} siècle, de manière

pragmatique et empirique, sans remettre en cause les fondements de l'État »¹⁰⁷. Il estime en effet que la dévolution britannique s'enracine dans des courants constructivistes, néo institutionnalistes ou encore qui s'inspirent des travaux sur l'apprentissage et le transfert des politiques publiques. Les systèmes mis en œuvre au Nigeria et en Afrique du sud restent similaires au modèle britannique.

En Afrique du sud qui est un État unitaire et non fédéral (comme le Nigeria), les provinces jouissent d'une très grande flexibilité et d'une grande autonomie dans la conduite des politiques publiques locales. Les travaux de Sylvie Jaglin et d'Alan Dubresson nous permettent d'appréhender la complexité et le mode de fonctionnement du modèle sud-africain. Dans celui-ci, le casernement racial d'apartheid reposait sur de puissants appareils de contrôle et de gestion urbaine, en leur sein, les acteurs publics, l'État et/ou les municipalités jouent un rôle prépondérant.

L'abolition de l'apartheid a été accompagnée d'un processus combinant à la fois décentralisation à l'échelle nationale et recentralisation à l'échelle locale. « Dans les capitales provinciales et dans les grandes villes comme (le Cap ou Johannesburg), les nouveaux gouvernements métropolitains, ont ainsi réuni des gestions auparavant disparates en recentralisant des compétences à l'échelle des nouveaux territoires métropolitains. Le plus souvent dépourvus de pouvoirs en termes de législation du travail, très inégalement dotés en termes de maîtrise des outils fiscaux, les pouvoirs publics locaux d'Afrique anglophone

¹⁰⁷ Alistair Cole, Romain Pasquier, Sébastien Guigner « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Science Po les Presses; 2011, pages 184

disposent en revanche de compétences relevant de la gestion urbaine (planification et gestion des usages du sol, construction des infrastructures et gestion des services d'intérêt collectif). Celle-ci constitue donc, potentiellement, un bon révélateur des politiques locales »¹⁰⁸. Au Nigeria une entité fédérale en revanche, les États fédérés disposent de pouvoirs discrétionnaires très étendus.

Le système fédéral fut progressivement instauré sous l'impulsion des régimes militaires. Ainsi, la fédération est divisée, en 1960, en seulement trois États reflétant les principales populations du pays (haoussa, yoruba et igbo). Puis, le pays s'est ensuite peu à peu morcelé, passant à quatre États en 1963, à douze en 1967, puis à dix-neuf en 1976 pour finir par atteindre trente-six États. Dans ce modèle de gouvernance proche du système américain, les gouverneurs des États, élus au suffrage universels sont compétents dossiers et chantiers liés à la justice, à l'électricité, aux finances, aux politiques industrielles, à la jeunesse, au cadastre et au sport.

¹⁰⁸ Sylvie Jaglin « Décentralisation et gouvernance de la diversité : Les services urbains en Afrique anglophone » ; LATTS, 04 octobre 2007, 23 pages. Article en PDF, disponible en ligne sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00176869/document> et consulté le 12 mars 2015

1.3.3.1 Les différents types de collectivités territoriales au Mali et leur mode de fonctionnement

a) Les Conseils régionaux

Dans chaque région est instituée une Assemblée régionale composée de membres élus par leurs pairs au scrutin secret. Les membres du Conseil régional sont élus par les Conseils des cercles de la région. Le nombre de représentants par Conseil de cercle est fixé comme suit : cercle de moins de 100.000 habitants : 2 représentants; cercle de 100.001 à 200.000 habitants : 3 représentants; cercle de plus de 200.000 habitants : 4 représentants. Le mandat de l'Assemblée régionale est de 5 ans.

Il peut être prorogé par décret pris en Conseil des ministres lorsque les circonstances ne permettent pas de nouvelles élections. Toutefois, la durée de la prorogation ne peut excéder 6 mois. L'Assemblée régionale ne peut être dissoute que par décret motivé pris en Conseil des ministres. En cas de nécessité, elle peut être suspendue par arrêté motivé du ministre chargé des Collectivités territoriales qui en informe le Gouvernement à sa plus prochaine session.

La durée de la suspension ne peut excéder trois mois. Si à l'expiration de ce délai la dissolution n'a pas été prononcée, l'Assemblée régionale reprend ses fonctions. Une notification de l'acte de dissolution ou de suspension est adressée au Haut Conseil des Collectivités. L'Assemblée régionale peut émettre des avis sur toutes les affaires concernant la région.

Elle est obligatoirement consultée pour la réalisation des projets de développement décidés par l'État sur le territoire de la région et sur les propositions de fusion, de scission et de modification des limites de la région et des cercles qui la composent. Elle délibère entre autres sur les budgets et les comptes de la région, le schéma d'aménagement du territoire et de développement régional, les actions de protection de l'environnement, l'acquisition des biens du patrimoine et la gestion du domaine régional, la politique de création et de gestion des équipements collectifs d'intérêt régional comme : l'enseignement secondaire, général, technique et professionnel, l'éducation spécialisée, les hôpitaux régionaux, les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional.

b) Les Conseils de cercle

Le cercle est une collectivité territoriale regroupant plusieurs communes. Il est doté d'une personnalité morale et bénéficie de l'autonomie financière. Le Mali compte 49 cercles. Le Conseil de cercle est composé de membres élus par les conseillers communaux pour un mandat de 5 ans. Dans chaque cercle est institué un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein au scrutin secret par les conseils communaux ainsi qu'il suit : • communes de moins 20.000 habitants : 2 représentants; • communes de 20.001 à 50.000 habitants : 3 représentants; communes de 50.001 à 100.000 habitants : 4 représentants; • communes de plus de 100.000 habitants : 5 représentants. Les attributions du Conseil de cercle sont similaires à celles du Conseil communal. Ainsi, le Conseil de cercle règle par ses délibérations les affaires du cercle, notamment celles relatives aux programmes de

développement économique, social et culturel. Il délibère entre autres sur : les budgets et les comptes du cercle; la protection de l'environnement; la gestion du domaine du cercle et l'acquisition des biens du patrimoine; la politique de création et de gestion des équipements collectifs d'intérêt du cercle notamment dans les domaines suivants : (le second cycle de l'enseignement fondamental; les centres de santé, les infrastructures routières et de communication classés dans le domaine du cercle; l'hydraulique rurale).

Le Conseil de cercle se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du président. Celui-ci peut toutefois convoquer le Conseil en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent. Le président peut être suspendu de ses fonctions par arrêté motivé du ministre chargé des collectivités territoriales pour une durée qui ne peut excéder trois mois. Il peut être révoqué par décret motivé pris en Conseil des ministres. Dans les deux cas, il est admis préalablement à fournir ses explications écrites. L'acte de révocation ou de suspension est adressé au Haut Conseil des Collectivités. La suspension ou la révocation du président ne porte pas atteinte à sa situation de conseiller de cercle. Toutefois il ne pourra à ce titre remplacer le président du Conseil en cas d'absence ou d'empêchement.

c) Les Communes

Le Mali possède 703 communes dont les 19 premières communes urbaines et 684 nouvelles parmi lesquelles (dont 18 communes urbaines et 666 communes rurales). Les premières communes ont été créées par les colonisateurs français en s'inspirant du modèle appliqué dans l'hexagone. Citons ainsi Bamako et Kayes en 1918, Ségou en 1953 et Sikasso en 1954, Kita, Kati, Nioro, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao en 1955. Le 4 novembre 1996, la loi portant création des communes crée sur l'ensemble du territoire les nouvelles communes urbaines et rurales. Ces entités sont gérées par un Conseil communal élu au suffrage universel indirect. Le maire et les adjoints qui forment le bureau communal sont élus par les conseillers communaux.

Les domaines de compétences des communes englobent l'éducation, l'alphabétisation, la santé primaire et les maternités à travers les Centres de Santé Communautaires (Cscm), la gestion des infrastructures d'intérêt local et l'environnement.

Les communes ont été constituées à travers un axe, celui d'un cadre territorial et humain qui doit réunir certaines conditions dont la (volonté de vivre ensemble, existence de liens de solidarité et viabilité économique).

Les conseillers communaux sont élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Il peut être prorogé de six mois au plus, par décret pris en Conseil des ministres. La répartition des sièges se fait selon la règle de la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Les sièges sont attribués selon l'ordre de présentation sur la liste. Le Conseil communal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du maire. Il peut toutefois convoquer le Conseil en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent. Il ne peut être dissous que par décret motivé pris en Conseil des ministres.

En cas de nécessité, il peut être suspendu par arrêté motivé du ministre chargé des Collectivités territoriales. Il en informe le Gouvernement à sa plus prochaine session. La durée de la suspension ne peut excéder trois mois. Si à l'expiration de ce délai, la dissolution n'a pas été prononcée, le Conseil communal reprend ses fonctions. Une expédition de l'acte de dissolution ou de suspension est adressée au Haut Conseil des Collectivités avec l'avis motivé. Pendant les trois mois de la période de suspension, le représentant de l'État au niveau de la commune expédie les affaires courantes.

En cas de dissolution du Conseil communal ou de démission de tous ses membres et lorsqu'un nouveau Conseil ne peut être constitué, une délégation spéciale chargée d'en remplir les fonctions est nommée, sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales, par décret pris en Conseil des ministres dans les quinze jours de la dissolution ou de l'accusé de réception de la dernière démission. Elle se compose de sept membres, dont un président qui remplit les fonctions de Maire. Le président peut déléguer une partie de ses attributions à d'autres membres. Aucun membre du Conseil dissous ne peut faire partie de la délégation spéciale.

Le Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel. Ainsi, il délibère sur les budgets et les comptes communaux; la protection de l'environnement; les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal; la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine; la politique de création et de gestion des équipements collectifs. Les secteurs concernés sont entre autres l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation, le premier cycle de l'enseignement fondamental; les dispensaires, les maternités, l'hygiène publique, l'assainissement et les centres de santé communautaire; les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal; le transport public et les plans de circulation; l'hydraulique rurale ou urbaine; les foires et les marchés; le sport, les arts et la culture.

1.3.3.2 Rapport État-collectivités territoriales au Mali et au Sénégal : une approche comparatiste

La comparaison peut être nécessaire pour répondre à certaines problématiques. Elle permet en effet de comprendre les spécificités des politiques de gouvernance locale au Mali et surtout, de comparer aux transformations de l'action publique par rapport à des évolutions similaires dans d'autres pays africains (Sénégal, par exemple). Pourquoi le Sénégal ? Parce que ce pays est proche du Mali géographiquement et culturellement. Les processus de décentralisation ont été initiés dans ces deux pays (Mali ; Sénégal) à la même

période (dans les années 90). Malgré tout, on constate une réelle altérité entre les deux pays quant à leurs trajectoires en matière de gouvernance territoriale.

Les acteurs de ces deux pays ont créé trois niveaux de collectivités territoriales, le plus souvent appelées « région », « département » (mais « Cercle » au Mali) et « commune » (mais « communauté rurale » en milieu rural au Sénégal). Si au Mali le processus a connu de nombreux soubresauts pour diverses raisons (crise politique, militaire, absence de clarté sur la politique de décentralisation, retard dans le transfert de compétences) en revanche, le Sénégal semble connaître une avancée notable dans le processus de décentralisation. Depuis 1996, avec la seconde grande réforme de décentralisation, le Sénégal a adopté une politique de gouvernance territoriale plus libérale en accordant des pouvoirs étendus aux régions (régionalisation) et en accélérant le transfert de compétences aux nouvelles entités territoriales créées (régions).

Depuis 2012, la territorialisation des politiques publiques au Sénégal a été inscrite dans l'agenda de la politique de décentralisation. L'objectif de cette nouvelle mesure est de : « Bâtir le développement du Sénégal à partir des opportunités, atouts et potentialités de chaque territoire », avec l'acte 3 de la décentralisation en 2013, le Sénégal a donc connu une avancée majeure dans la gouvernance territoriale. L'objectif de l'Acte 3 est d' : « Organiser le Sénégal en territoires viables, complétifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022 ». Par cette réforme, l' « architecture » institutionnelle sera composée de la communalisation intégrale (transformation des communes rurales en communes), de la

départementalisation et des régions territoriales. Les conditions de pilotage de l'Acte 3 favorisent une approche systémique et holistique, dans le cadre d'un processus multi-acteurs axé sur plusieurs dispositifs. Il s'agit de la centralité du territoire, la subsidiarité, la coproduction des acteurs, l'approche projet du territoire, la contractualisation et la performance territoriale. Les compétences des collectivités ont été élargies et la région reste le niveau territorial de droit commun pour le pilotage de l'ensemble des politiques publiques territoriales. Avec ce schéma, on constate des similitudes dans la politique de décentralisation pratiquée au Sénégal et celle menée en France.

En revanche, la politique malienne de décentralisation a certes connu une légère amélioration mais reste confrontée depuis de nombreuses années à des balbutiements. À la différence du Sénégal, la décentralisation au Mali a toujours eu comme but de juguler des crises politico-militaires (irrédentisme touareg de 1990, 2006 et celle de 2012). Ce qui, de fait, ouvre naturellement le débat sur l'opportunité de la mise en œuvre d'une politique de décentralisation imposée. Malgré de nombreuses imperfections en continu, le processus de décentralisation suit son cours. Le cadre juridique et réglementaire a été codifié depuis la fin des années 90.

De nombreuses structures ont été créées par l'État dont l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales qui représente une sorte de « pot commun » des bailleurs de fonds internationaux, dans le cadre de l'appui à la décentralisation malienne. Pour obtenir un financement de l'ANICT, les communes sont incitées à déposer des projets répondant à deux conditions : une contribution des populations au financement et une adéquation avec les

priorités définies au niveau national. C'est pourquoi certains voient dans ce système une mainmise de l'État sur les projets locaux et une forme de « recentralisation ».

Les deux pays ont certainement connu des avancées majeures. La pratique de la décentralisation a permis d'engranger des acquis institutionnels indéniables. Cependant d'énormes dysfonctionnements persistent et doivent être surmontés afin de faire des territoires des lieux de développement local au bénéfice des populations. Pour cela, les autorités doivent concrètement repenser leur approche de la mise en œuvre de la gouvernance locale.

1.3.3.3 Décentralisation au Mali : les récits d'une politique publique « mimée » et

fortement dépendant du financement extérieur

a) Une décentralisation subie plus qu'une décentralisation voulue

La réforme de la décentralisation, en Afrique fut instaurée dans une volonté de reconnaissance démocratique et dans la recherche d'une nouvelle voie pour le développement (discours de la Baule de François Mitterrand et injonctions des institutions de Bretton Woods). Dans les années 90, l'organisation des conférences nationales dans les pays africains a jeté les bases de cette nouvelle forme de gouvernance. Pour les pays qui venaient d'entrer dans l'ère démocratique, les conférences nationales voulues et soutenues par la société civile et les acteurs démocratiques ont été une contribution africaine à l'enracinement démocratique. Ces assises politiques imposées par les mouvements d'opposition aux pouvoirs établis, composés essentiellement d'organisations de la société civile, se sont soldées par des

résultats variables. Le modèle béninois de transition a influencé le dynamisme politique des pays francophones du début des années 1990.

De nombreux pays en ont pris le modèle béninois comme exemple de réussite et d'ouverture démocratique. Au Mali, la conférence nationale a permis au peuple de reprendre la parole, d'exprimer ses frustrations et ses aspirations. Elle symbolisera plus tard l'acte fondateur par lequel la société revendique ouvertement davantage de liberté, de transparence et de probité dans la gestion des affaires de l'État. C'est dans ce contexte que la politique de décentralisation fut enclenchée pour mieux décharger les acteurs de l'État central et libérer l'énergie des territoires. Cette politique de décentralisation pose le problème du pouvoir local. Elle modifie en profondeur les modalités d'expression de la volonté des populations ainsi que des modes d'accès au pouvoir. Ces réformes sont inspirées des modèles français et britannique.

Deux schémas se distinguent de ces réformes de décentralisation. En France, la décentralisation correspond à un transfert de pouvoir de l'État au profit des collectivités locales. Cette politique reste « mimée » par la plupart des États africains, surtout francophones. Dans le modèle français, l'État contrôle les collectivités territoriales. Les États africains, ne voyant pas d'un bon œil l'affaiblissement - au profit des pouvoirs locaux - de leurs prérogatives, hésitent à doter les collectivités nouvellement créées de compétences étendues.

Pour contourner les lois qu'ils ont mise en place, de nombreux leaders africains ont délibérément fait voter des textes qui maintiennent les collectivités territoriales sous tutelle. Le seul modèle de pays à disposer d'un système de décentralisation est le schéma sud-africain. Les provinces bénéficient effectivement d'une très large autonomie proche du modèle britannique de dévolution.

Les politiques de décentralisation dans de nombreux pays d'Afrique procèdent à des logiques d'affichage. Elles ont été mises à l'agenda à l'initiative des bailleurs de fonds ou des acteurs d'organisations internationales (Union Européenne incluse), dans le cadre de politiques de conditionnalités de l'aide publique au développement. Impulsée par ces partenaires, la décentralisation a été conçue en relation avec les programmes d'assainissement des budgets publics et d'ajustement structurel dans les pays africains durant l'ère démocratique. Le processus de décentralisation n'a pas été installé suite à une demande populaire ou étatique. Il résulte par-dessus tout de la volonté des bailleurs de fonds d'entamer une nouvelle réorganisation du mode de fonctionnement de l'État en vue de rapprocher l'administration de ses usagers. Cependant, en dépit un bilan mitigé, la décentralisation fournit aux États africains l'opportunité d'une territorialisation de leurs actions, les rendant ainsi davantage efficaces.

L'échec des politiques d'aménagement menées par le passé est en partie lié à l'absence d'un pouvoir local fort, préoccupé par la poursuite d'objectifs de développement. La décentralisation nécessite un souffle nouveau étant donné que le résultat escompté tarde à apparaître. Sans une réelle réforme de la fiscalité locale, les collectivités territoriales seront

obligées de « jouer les figurants » dans la conduite des politiques publiques. Au Mali, l'État consacre seulement 5% de son budget aux collectivités territoriales.

Le financement des projets de développement local est assuré par les partenaires techniques et financiers, en partenariat avec des collectivités européennes jumelées avec leurs consœurs maliennes. Le transfert des compétences n'est toujours pas effectif. Les textes qui les définissent ont été votés depuis près de 20 ans mais la mise en application de ces lois demeure parcellaire. Un certain nombre de pays illustre ce renforcement du processus de décentralisation. Au Sénégal, les collectivités territoriales bénéficient de compétences étendues leur permettant de mener efficacement les politiques publiques au niveau local. C'est également le cas en Afrique du Sud où les provinces sont dotées de compétences très élargies.

*b) La lenteur sur le transfert de
compétences et le manque de
ressources
financières des collectivités territoriales*

« La notion de transfert vient de la notion de mimétisme institutionnel utilisé par le droit et le champ administratif »¹⁰⁹. Cette notion s'est élaborée à partir d'analyses de la construction et du développement de Constitutions et, en particulier, des schémas émission/réception entre l'État et les pouvoirs périphériques. La décentralisation vise avant tout à doter les collectivités territoriales de compétences distinctes de celles de l'État. La décentralisation permet aux élus locaux d'assurer pleinement leurs fonctions et ainsi, de contribuer à un

¹⁰⁹ Pauline Ravinet, Sophie Jacquot, Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publique »; 3^{ème}

meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. Le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales permettra aux élus locaux de produire de l'action publique (formulation de projets de développement, recherche de financements, de partenariats, contractualisation et mise en œuvre). A cet effet, les élus locaux disposeront d'une marge de manœuvre relativement étendue leur permettant de produire des politiques territoriales. Les textes régissant les collectivités territoriales consacrent une place non négligeable à l'autonomie des collectivités territoriales. Pour mieux assurer le transfert des compétences de l'État aux collectivités, une commission interministérielle de pilotage des transferts des compétences et de ressources fut créée en 2005.

Cette commission avait pour mission d'impulser, d'orienter, de coordonner, de contrôler et de suivre le processus de transfert. Les 20 années de pratique en matière de politique de décentralisation n'ont toujours pas permis de réaliser les objectifs fixés en amont. Le transfert des compétences a été géré à minima ; les retards s'accumulent et le processus ne cesse de dysfonctionner. Les incohérences et insuffisances quant à l'application des textes ont vidé la décentralisation de sa substance.

Il nous paraît complexe à l'heure actuelle d'établir une grille de lecture suffisamment claire des réelles compétences de chaque collectivité. En effet, les éclairages sur leur capacité d'action et sur l'étendue des moyens dont elles disposent en vue de répondre efficacement aux besoins des populations font défaut.

La multiplicité des acteurs dans le processus de décentralisation est un élément qui contribue à complexifier sa mise en place. Plusieurs structures créées par l'État jouent un rôle central dans l'application de la politique de décentralisation or cela ne débouche sur aucune action concrète. Le transfert de compétences est un rôle certes dévolu à la direction nationale des collectivités territoriales, également d'autres structures comme le Haut Conseil des Collectivités Territoriales, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales jouent un rôle central dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. Malgré de multiples obstacles, l'État a consenti à faciliter le transfert des compétences dans certains domaines tels que la santé, l'éducation et les projets de développement local.

Une Cellules d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration (CADD) fut instaurée au sein de dix-neuf départements ministériels. L'ordonnance n°08-003/PM-RM du 21 Novembre 2008 du Premier ministre relative au transfert des compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales est également entrée en vigueur. La création de cette structure atteste de la volonté de l'État d'aller de l'avant pour parachever le processus de décentralisation. En effet, cela permettra d'actualiser concrètement le chronogramme de mise en œuvre des transferts de compétences. L'instauration de ces plans triennaux en 2008 par l'État qui visait à assurer - de façon progressive et concertée - une effectivité du transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales a connu un sérieux coup d'arrêt. Certains décideurs politiques nationaux se trouvant toujours confrontés à une réticence sur la dégressivité des attributs de l'État torpillèrent le projet.

Avec l'éclatement de la crise de 2012, la décentralisation occupa de nouveau une place centrale dans les rapports entre l'État et les pouvoirs périphériques. Ainsi, l'État conscient du rôle prépondérant que pourraient jouer les élus locaux dans la réalisation des projets à l'échelle locale, a décidé d'accélérer le transfert de compétences des départements ministériels vers les collectivités. Dans ce schéma, l'ANICT¹¹⁰ est une entité incontournable toutefois son fonctionnement n'est pas autonome.

Le fonctionnement de l'ANICT dépend des dotations de l'État (5 %) et de l'aide budgétaire des partenaires au développement. Deux exemples permettent d'illustrer (par comparaison) les enjeux politiques sous-jacents : le programme d'appui aux collectivités territoriales, formé du réseau de Centres de Conseil aux Communes (CCC) et de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), et le programme de Réduction de la Pauvreté, financé par la Banque Africaine de Développement (BAD). Pour fournir du conseil et un appui aux nouvelles communes, l'État malien a mis en place un CCC dans chacun des 49 cercles du pays.

¹¹⁰ Créée le 13 décembre 2007, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales est destinée à : Assurer la péréquation des ressources d'investissement entre les collectivités territoriales, assurer la compensation des charges induites par les transferts de compétences effectués par l'État au profit des collectivités territoriales, soutenir la réalisation d'investissements locaux et régionaux sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, assurer la garantie des emprunts autorisés des collectivités territoriales, contribuer au financement de l'appui technique aux collectivités territoriales, contribuer au renforcement de la solidarité entre les collectivités territoriales dans le cadre de l'inter collectivité et à contribuer au renforcement du fonctionnement des collectivités territoriales.

Ce programme est financé par la coopération internationale (notamment la coopération française, l'Union européenne, la coopération suisse, etc.). Les équipes chargées de faire fonctionner ces CCC ont été sélectionnées parmi les opérateurs déjà présents sur le terrain. Ce sont notamment des ONG.

Pour avoir accès au fonds pour le développement des collectivités territoriales gérés par l'ANICT, il est obligatoire de recourir au CCC. Cette agence accorde, en fonction de critères accessibles à tous (enclavement, population, équipement), un droit de tirage à chaque commune. Ce tirage est de l'ordre de dix millions de francs CFA par an pendant trois ans, pour les communes des cercles concernés. Pour accéder à ce fonds, il faut répondre à des critères supplémentaires : avoir élaboré un plan triennal de développement de manière participative (un guide décline les différentes étapes de la concertation, les modalités de la représentation villageoise, professionnelle et associative) et avoir recouvré au moins 30% des taxes et impôts, avoir avancé 20% du coût du projet.

Les CCC et l'ANICT constituent en quelque sorte un service public à la disposition des habitants des communes. Le transfert des compétences, appliqué d'une manière parcellaire manque toujours d'efficacité. Ainsi, dans le domaine de la santé et de l'éducation, les enseignants, les médecins, les infirmiers et le personnel administratif recrutés par ces collectivités peinent à percevoir leurs salaires dans les délais (retards de salaires de 3 à 4 mois dans la plupart des cas).

Il en résulte que certains CSCOM,¹¹¹ gérés par les collectivités, sont au bord de la faillite pendant que d'autres ont fermé faute de moyens financiers. Le dysfonctionnement des infrastructures communautaires est lié entre autres aux difficultés de mobilisation des ressources, au retard de transfert des fonds que l'État alloue aux collectivités, à l'insuffisance des ressources financières des communes et également à la solvabilité limitée des populations locales. D'autres difficultés restent également d'actualité. On peut ainsi citer : l'insuffisance de ressources matérielles, humaines et financières au niveau des structures de l'État (CCC, ANICT, DNCT) et le retard pris par les départements ministériels dans l'élaboration des plans triennaux de transfert des compétences et de ressources.

c) Quand l'État redessine mal la carte communale

Malgré une politique de décentralisation engagée depuis près de 20 ans, les attentes et les espoirs placés dans cette réforme politique et administrative tardent à se réaliser. Pour mettre en place cette politique publique, construire de nouveaux territoires, définir le contenu de la réforme et assurer sa mise en application, la Mission de Décentralisation (MDD) fut mise en place. Au-delà d'une approche fonctionnaliste du découpage local, la MDD ambitionne de créer des collectivités territoriales viables pour leurs habitants.

¹¹¹ Centre de Santé Communautaire

La première étape est de rayer de la carte les incohérences territoriales subies, associées à la seconde République et à ses administrateurs. Concrètement, les interlocuteurs de la MDD proposent de supprimer les arrondissements. Cette solution fut contestée par certains cadres du ministère de tutelle (MATCL). Ces défenseurs des arrondissements plébiscitent leur transformation en collectivités territoriales.

En termes d'approche territoriale, le découpage local associe un maillage (les cercles, équivalents à des départements) hérité de la colonisation et un maillage produit à l'indépendance (les arrondissements, regroupant des villages). Arrondissements et cercles constituent un binôme administratif et territorial caractéristique de la 2^{ème} République qui génère un rapport « fusionnel » entre pouvoir et territoire. Les questions récurrentes portaient sur la manière de réussir la décentralisation en maintenant un maillage marqué par des années de dirigisme administratif et politique : s'agit-il de partager le pouvoir au niveau local, en vue de favoriser l'émergence de nouveaux territoires ? Une fois la décision prise de procéder à la suppression des arrondissements, demeure le problème de savoir comment créer de nouvelles entités ; les communes rurales et urbaines, réceptacles de la décentralisation.

Deux scénarios ont ainsi été pensés. Le premier consistait à réunir un groupe d'experts, lesquels auraient construit une palette d'indicateurs permettant de définir des territoires communaux pertinents. Par le croisement de plusieurs paramètres (démographique, statistique, géographique, économique, social, etc.), une carte communale aurait pu être dessinée, avec éventuellement des consultations locales. Le deuxième scénario est celui qui a été retenu. Il incitait les zones rurales à se constituer en communes sans interférences de l'État.

En filigrane, « l'État central, en situation de délitement et manquant d'instruments de coercition, a agi par la persuasion et non par l'incitation »¹¹². Dans ce registre, une loi définit les contours du territoire communal à partir d'indices équivoques qui ne permettent pas de déterminer le territoire communal. Dans cette configuration, il n'est pas possible d'identifier les villages susceptibles de constituer une commune viable.

On assiste alors à un éclatement entre différents villages formant une seule commune. Un village rattaché à une commune lointaine avant le processus de décentralisation peut être géographiquement proche de la commune à laquelle il est rattaché. Par ailleurs, du point de vue des populations rurales dont la vie sociale s'organise à l'échelle du village, créer une structure regroupant une dizaine de villages peut être davantage perçu comme une volonté de centralisation que de décentralisation. Crédules et méfiants, les chefs traditionnels craignaient d'y perdre leurs pouvoirs, et, en particulier, leurs prérogatives de gestion du patrimoine foncier et des ressources naturelles. « Les villages formant des cantons et des cercles ont été répertoriés par l'administration coloniale comme une unité spatiale et politique, selon une logique de cloisonnement et d'emboîtement des territoires et des pouvoirs »¹¹³. Les villages sont définis selon des critères fonctionnels et sont découpés à l'intérieur des arrondissements : « Le ressort territorial du secteur de développement constitue le cadre de cohérence géographique pour l'appréhension dans leur globalité de l'ensemble des

¹¹² Alistair Cole, Romain Pasquier, Sébastien Guigner « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Science Po les Presses; 2011, pages 52

¹¹³ Hawa Coulibaly et Stéphanie Lima, « Crise de l'État et territoires de la crise au Mali », Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique ; EchoGéo [En ligne], 2013, 25 pages URL : <http://echogeo.revues.org/13374> ; DOI : 10.4000/echogeo.13374 consulté le 25 octobre 2016.

aspects sectoriels, techniques, économiques et humains de développement »¹¹⁴. A ce niveau tout est mis en œuvre pour susciter et soutenir l'initiative des populations locales. Leur participation active aux actions locales est effectivement en mesure d'améliorer les conditions de vie des fractions et habitants des villages concernés. L'objectif est de créer les conditions d'une action conjuguée des populations et des pouvoirs publics afin d'optimiser la carte communale. La réussite des projets locaux de développement en dépend.

d) Décentraliser ou comment légitimer l'action publique par la proximité ?

Depuis de nombreuses années et l'instauration des collectivités territoriales décentralisées en 1999 au Mali, le discours des élus locaux est influencé par des questions de développement au niveau local. La politique de décentralisation, longtemps perçue comme un moyen de refondation de l'État issu de la conférence nationale de 1992 apparaît aujourd'hui comme moyen de légitimation de l'action publique. Les nouvelles règles d'autonomie des collectivités territoriales génèrent une nouvelle dynamique dans les rapports entre l'État et les pouvoirs locaux. En vue d'accentuer cette légitimation de l'action publique par l'État, la procéduralisation des politiques publiques, les nouvelles formes partenariales et contractuelles de régulation de l'action publique, le développement et l'évaluation constitueront les principales stratégies mises en œuvre.

¹¹⁴ Hawa Coulibaly et Stéphanie Lima, « Crise de l'État et territoires de la crise au Mali », Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique ; EchoGéo [En ligne], 2013, 25 pages URL : <http://echogeo.revues.org/13374> ; DOI : 10.4000/echogeo.13374 consulté le 25 octobre 2016.

Avec la politique de décentralisation, on assiste à l'émergence du local comme mode d'organisation. Ce phénomène fait ressortir de nouvelles problématiques produites par l'espace politique. Au préalable, la question de l'apparition ouvre sur la problématique, somme toute classique, de l'organisation et de l'articulation des pouvoirs, et plus fondamentalement sur les modes de construction et de légitimation de l'action publique. Cette politique permet de relancer des débats publics (au sein des populations) pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. Le débat public légitime les projets en cours sur un territoire. En outre, il procure une visibilité accrue sur le rôle des élus et représente une opportunité pour les acteurs locaux de faire valoir les spécificités et les intérêts des territoires ruraux.

1.3.3.4 La mise à l'écart des collectivités dans le choix et la mise en œuvre des politiques publiques

Ces dernières années, les collectivités territoriales occupent une place de plus en plus importante dans la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier dans le domaine éducatif et de la santé. Ce mouvement a fait évoluer les modes de gestion de l'action publique, notamment pour mieux prendre en compte la variabilité et la multiplicité des situations locales pour traiter plus efficacement les problématiques en question. Malgré les nouvelles dispositions de l'État en vue d'accélérer le processus du transfert des compétences, les collectivités territoriales au Mali continuent d'évoluer en marge des grands dossiers de développement de leur territoire. Les nouvelles lois de décentralisation avaient pourtant un

réel renouveau dans la gestion des affaires publiques. Dans la mesure où les pouvoirs locaux ont acquis une capacité d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques dans de nombreux domaines. Ces autorités locales restent cependant pénalisées quant au choix des politiques publiques de développement compte tenu du manque de ressources financières.

La création de grandes structures telle que l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) représente un acquis important. Le financement de projets structurants fait évoluer le rôle des collectivités territoriales au fur à mesure de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques de développement de leur territoire. En effet, pour bénéficier des aides de financement de l'ANICT, les collectivités territoriales doivent répondre à certains critères identifiés. Le volume des subventions octroyées aux collectivités territoriales pour réaliser des investissements sous leur maîtrise d'ouvrage est déterminé par un indice synthétique de péréquation qui tient compte des critères suivants :

- ☞ la population de la collectivité territoriale ;
- ☞ la mobilisation des ressources fiscales calculée sur le taux de recouvrement de la Taxe du Développement Régional et Local (TDRL) pour les Communes ;
- ☞ l'éloignement de la collectivité des centres d'approvisionnement ;
- ☞ l'indice de pauvreté communale déterminé par l'Observatoire du Développement Humain Durable ;
- ☞ le nombre de sessions trimestrielles ordinaires tenues ;
- ☞ le nombre de procès-verbaux des sessions trimestrielles ordinaires transmis à la tutelle ;
- ☞ la période de transmission des comptes administratifs de l'année N-2, par rapport au 31 mars de l'année N-1 (Il peut être alloué des ressources supplémentaires aux collectivités qui auront

justifié, dans leur budget, de la constitution de provisions pour assurer l'entretien des investissements réalisés).

1.3.3.5 La recomposition des territoires ruraux face au processus de décentralisation au

Mali

En dépit d'une décentralisation, entamée dans les années 1990, bénéficiant de l'accompagnement technique et du soutien financier des bailleurs de fonds internationaux, la réforme a rencontré ces dix dernières années un essoufflement, pour des raisons politiques. La dynamique de partage du pouvoir entre le niveau central et le niveau local semble effectivement affectée. Dans ce climat de tension entre sociétés locales et pouvoir central - dont l'origine remonte à la période coloniale - les territoires maliens connaissent des trajectoires différentes, oscillant entre adhésion et rejet au projet national. La recomposition des territoires locaux, dans le cadre de la décentralisation, a eu pour effet de révéler des logiques régionales contrastées et de mettre en avant des dynamiques spatiales qui influent aujourd'hui sur la déstabilisation de l'État.

On peut percevoir l'accroissement des tensions au Mali malgré la politique de décentralisation mise en place entre le niveau central, les espaces locaux et également au sein des territoires ruraux. Des conflits locaux exacerbés pour des considérations politiques depuis de nombreuses années continuent de détruire le tissu social de certaines zones rurales (conflits entre nomades et sédentaires au sujet de la maîtrise de l'espace territorial). La question du règlement des litiges liée au découpage territorial reste en suspens ; ceci soulève le problème des limites des villages qui composent les collectivités territoriales et la question des

difficultés futures de l'intercommunalité. Pour comprendre ces recompositions, un décryptage historique de la constitution des zones naturelles et artificielles s'impose. En effet, avant l'intervention des forces coloniales, les territoires du Mali étaient longtemps dominés par de grands royaumes structurés en territoires communautaires et linguistiques. Les populations de ces territoires partageaient des caractéristiques socio linguistiques identiques.

La subdivision territoriale, consécutive à la période coloniale et les rôles joués par les conquérants, ébranla les fondements de ces royaumes et imposa de nouvelles recompositions territoriales. L'établissement des frontières par les colonisateurs en charge de délimiter des territoires géographiques ont rarement pris en compte les réalités sociodémographiques ou sociopolitiques des zone et peuples colonisés. Ce constat peut s'appliquer au « cercle » (collectivité territoriale et circonscription administrative) qui compose le dernier échelon de la pyramide administrative coloniale. Selon Maharaux, « la notion même de « cercle » dénote l'intention du pouvoir colonial de former des entités qui lui soient propres car, à ses yeux, l'espace auquel il a affaire est inorganisé. Ainsi « le cercle devient le cadre spatial homogène autour duquel rayonne la circonscription. Il est l'expression dans les colonies du centralisme, en premier lieu militaire, puis administratif »¹¹⁵.

A travers le découpage territorial, des critères particuliers avaient été pensés pour éviter des conflits interethniques ou inter territoriaux : les critères socioculturels, les critères démographiques, ceux de distance et d'accessibilité pour les chefs-lieux de commune, les

¹¹⁵ Alain Maharaux « Le géographe et le tracé des espaces coloniaux et postcoloniaux, » Michel Bruneau et Daniel Dory (eds.), *Géographies des colonisations, XVème-XXème siècles*, Paris, l'Harmattan, 1994, 387 pages.

critères de viabilité économique et les critères géographiques et spatiaux. Malgré le libre choix des populations décrété par la loi fondamentale (Constitution de 1992), le processus ne s'est pas déroulé sans accroc. Lors de la transformation des villages et fractions en communes rurales, de nombreux villageois et chefs de village refusèrent de rallier les communes aux mêmes critères. Dans la région de Sikasso, certains « cercles » ont abouti à une multitude de micro-communes. Les cercles de Mopti et de Kidal étaient en proie à la naissance de micros communes sur des bases géographique et démographique mais dont la viabilité économique posait question.

1.4 L'État et les politiques publiques dans le contexte de la gouvernance multi niveaux au Mali

1.4.1 La gouvernance notion plurielle et polysémique : définition et clarification du concept

La notion de gouvernance est aujourd'hui un terme relativement complexe et sa définition soulève de questionnements en sciences sociales. Actuellement, en matière d'analyse de la gouvernance, les sociologues et politistes par exemple se trouvent à une étape exploratoire caractérisée par la multiplicité des significations et des définitions. De nombreuses études seront certainement nécessaires avant de parvenir à une définition consensuelle.

Pour Patrick Le Galès, « la gouvernance peut se définir comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »¹¹⁶. Selon lui, la notion de gouvernance renvoie à :

- l'ensemble d'institutions ;
- de réseaux ;
- de réglementations ;
- d'acteurs publics et privés ;
- de directives, de normes.

La gouvernance renvoie aussi à des usages politiques et sociaux qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité.

Le terme gouvernance apparaît comme un concept et non comme une théorie. Pour Jean François Prud'Homme citant Gerry Stoker, « la gouvernance met en jeu un ensemble d'institutions et d'acteurs qui proviennent à la fois du gouvernement et de la société »¹¹⁷.

Dans le sillage de l'émergence de cette notion, un autre concept a intégré depuis de nombreuses années le lexique des bailleurs de fonds (la bonne gouvernance). Ce terme gouvernance fait aussi de plus en plus partie des discours des organismes internationaux. La gouvernance permet d'apporter des éléments nouveaux en vue d'une meilleure appropriation de ce concept polysémique. Elle est définie au moyen de critères établis par les institutions de

¹¹⁶ Pauline Ravinet ; Sophie Jacquot ; Laurie Boussaguet « Dictionnaire des politiques publiques » ; 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses, références gouvernance ; 2010, 301 pages

¹¹⁷ Jean François Prud'Homme, Guy Hermet, Ali Kazancigil « La gouvernance : un concept et ses application », Edition Karthala, 2005, 228 pages

Bretton Woods (FMI et BM) pour débloquer des fonds envers des pays du sud. « Ce terme n'est surtout pas pris ici dans le sens moraliste et normatif qu'il a dans le vocabulaire de la Banque mondiale (où il est associé aux stratégies qu'entend promouvoir la Banque au niveau des politiques publiques) »¹¹⁸. Bien que l'on connaisse le lien inextricable qui unit la mauvaise gouvernance et la pauvreté chronique, il est souvent difficile de briser ce cercle vicieux. Un pays qui est en mesure de lutter contre la corruption sera capable de mieux utiliser ses ressources humaines et financières. Ce pays attirera davantage d'investissements étrangers et nationaux, et tendra, en moyenne, à connaître une croissance plus rapide. Il existe un lien direct entre le respect des principes de bonne gouvernance et le PIB par habitant.

L'adoption de mesures et de règles de gouvernance efficaces (fiscalité, budgets, gestion des ressources humaines) est susceptible d'optimiser l'utilisation des ressources publiques et de réorienter les dépenses publiques vers les populations les plus vulnérables. Lorsqu'elles fonctionnent, les institutions donnent aux citoyens la possibilité de se faire entendre et leur garantissent une protection qui pérennise les actions de progrès. En d'autres termes, ce qui est bon pour la gouvernance est bon pour l'économie. Différent du mot gouvernement, le terme gouvernance considéré comme péjoratif dans certains cas est profondément lié à celui de gouvernement. Dans le livre, « gouverner par les instruments », Patrick Le Galès et Pierre Lascombes apportent des éclaircissements majeurs sur la confusion

¹¹⁸ Jean Pierre Olivier de Sardan « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone ; Un diagnostic empirique, une perspective historique » ; Politique africaine ; Edition Karthala ; 2004 (N°96) ; pages 139-162. Article en ligne et disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-4-page-139.htm>

qui entoure ces deux mots. Pour eux, « la notion même de gouvernance émerge face au diagnostic d'une « incapacité » des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à des nouvelles formes d'organisations sociale, économique et politique), alors que la notion gouvernement renvoie à l'autorité, à la prise de décision et à la gestion des affaires publiques »¹¹⁹. Ce concept de bonne gouvernance évoque l'échec des partis politiques dans leurs fonctions traditionnelles. On évoque les partis politiques dans les textes théoriques actuels qui traitent de la gouvernance. Il y a plusieurs années, lorsqu'on les mentionnait c'était pour souligner leur responsabilité dans la crise du gouvernement, dans les démocraties. Nombreux en effet sont les constats d'échecs des démocraties contemporaines qui mettent en cause les partis politiques. Ces derniers seraient « incapables » d'assumer pleinement leurs responsabilités dont celle de promouvoir une gestion efficiente des deniers publics.

¹¹⁹ Patrick Le Galès, Pierre Lascoumes « Gouverner par les instruments », Sciences Po les Presses « Académique », 2005, 370 pages

1.4.2 La refondation de l'État à travers le processus de décentralisation et de déconcentration

Inscrit dans la constitution depuis l'indépendance, le processus de décentralisation a été réellement enclenché au Mali par l'avènement du multipartisme. La décentralisation est l'une des principales initiatives politiques des années 90 au Sahel. « Elle offre de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour la gestion décentralisée des ressources naturelles »¹²⁰. Le jacobinisme, hérité de l'ancienne puissance coloniale, était l'une des caractéristiques majeures du mode de fonctionnement de l'État au Mali. Les fractures territoriales, les mouvements de contestations armés (dans les années 90) et l'absence d'une politique destinée à libérer l'énergie des territoires ont servi de base à la création des collectivités territoriales.

Partant de ce postulat et avec l'apparition de nouveaux acteurs émergents à la création des communes, des Conseils de cercle et des Conseils de région, les pouvoirs des préfets, sous-préfets et gouverneurs de régions ont été considérablement réduits. Dotés des pleins pouvoirs dans les territoires sous leur administration avec le pouvoir colonial et après les indépendances jusqu'à la chute du régime dictatorial du régime Moussa Traoré, les représentants de l'État n'ont pas résisté à la recomposition politique et territoriale engendrée par la démocratisation du pays.

¹²⁰ Thea Hilhorst « Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger » ; Royal Tropical Institute, Rapport, 2008, 35 pages. Pour consulter le rapport en ligne: www.kit.nl/workingpapers/wpsG2.

Malgré l'adoption des nouvelles lois sur la politique de décentralisation (régionalisation), les pouvoirs publics ont voulu maintenir une certaine stabilité institutionnelle en renforçant également le processus de déconcentration. Ainsi, les collectivités territoriales restent sous la supervision des administrateurs (sous-préfet, préfet et gouverneur). Ces derniers sont chargés entre autres d'approuver les plans de développement communal et de veiller à ce que les délibérations communales soient conformes à la Loi. L'administration et les autres services techniques de l'État restent en appui pour aider les Conseils communaux, les Conseils de cercle et de région, en fonction de leurs compétences et des opportunités. Les synergies d'action entre les représentants de l'État et les collectivités demeurent indispensables pour la réussite du processus de décentralisation.

1.4.3 Le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : de l'État dirigiste à un État régulateur

Décentraliser l'État en mettant en avant les particularismes régionaux devient la nouvelle règle d'or ; celle-ci est incarnée par la politique du gouvernement depuis l'éclatement de la grave crise de 2012. La décentralisation au Mali s'est donnée comme ambition, entre autres, de contribuer au développement local et de favoriser l'instauration d'une démocratie participative. Ce processus favorise les conditions d'une participation accrue des populations aux modalités de décision et de gestion des affaires de leurs communes respectives. Le renouvellement en profondeur de l'action publique et la réforme de l'État - que chacun appelle de ses vœux - nous contraint donc à un changement d'arguments.

Il s'agira en effet de mettre au centre de l'action les relations entre différents niveaux de territoires. La responsabilité partagée entre ces différents niveaux dans la mise en œuvre de l'action publique reste encadrée par l'État. En effet, malgré l'adoption de nombreuses lois par les pouvoirs publics, le processus de décentralisation ne cesse de dysfonctionner. De nombreux blocages dans le processus de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités persistent. Les interventions des trois niveaux de collectivités territoriales (régions, cercles et communes) ne sont pas cohérentes. On citera ainsi :

- Le statut des élus locaux et du personnel administratif des collectivités pas clairement défini ;
- Le manque de ressources humaines qualifiées pas comblé ;
- La sous exploitation de la coopération inter collectivités ;
- La faiblesse des ressources fiscales (population non solvable) ;
- Le désengagement de l'État dans la collecte des impôts locaux ;
- La méfiance des populations locales sur l'utilisation efficace des taxes (pour les projets de développement) ;
- Confusion entre décentralisation et libertés.

Pour faire valider les réformes de décentralisation, on a dans certains cas expliqué aux populations que celle-ci consistait à acquérir plus de libertés et davantage de développement local. Au fil des années, à travers l'application de cette politique, force est de constater que le financement des collectivités territoriales et de leur action sont largement tributaires des systèmes de jumelages et des partenaires techniques et financiers. Le rôle des collectivités territoriales dans le processus de création de richesses au niveau local (dans le développement local) donc demeure flou.

La commune, par exemple, est parfois l'investisseur, parfois l'entrepreneur.

Dans d'autres cas, cette entité a la charge de l'approvisionnement ou tout à la fois. Elle est ainsi le reflet, à un autre niveau, de l'État omnipotent. Cela se traduit sur le plan foncier par des abus auxquels s'adonnent les équipes municipales au moment de l'affectation des parcelles et de l'attribution des lots d'habitation. Ces retards, souvent accentués par des conflits au sein des pouvoirs successifs ne contribuent pas à convaincre les populations rurales du bien-fondé de la politique de décentralisation. Le partage effectif des compétences entre l'État et les collectivités permettra vraisemblablement de donner plus de visibilité aux actions de l'État. C'est un partenariat équitable entre l'État et les pouvoirs locaux.

Le phénomène de décentralisation peut accentuer la concurrence entre les territoires. En effet, chaque territoire peut faire appel à des stratégies pour mettre en avant son potentiel afin d'attirer les ressources par ses propres moyens, à l'aide du marketing territorial notamment. « Le marketing territorial peut être considéré comme l'ensemble des actions publiques menées par une collectivité afin d'améliorer ou de parfaire son image auprès de groupes cibles supposés être en mesure de participer à son développement »¹²¹. Ce type de marketing peut cependant, dans certaines circonstances, constituer une activité liée aux forts enjeux politiques et identitaires.

Depuis ces dix dernières années, le transfert des compétences n'a été effectif que pour le secteur de la santé, celui de l'éducation et pour le domaine hydraulique.

¹²¹ Alistair Cole, Romain Pasquier, Sébastien Guigner « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Science Po les Presses; 2011, pages 324

D'autres secteurs fondamentaux pour les citoyens (comme le foncier) restent et pour eux aucun transfert n'a eu lieu sachant que des désaccords liés à des problèmes fonciers sont de plus en plus nombreux et conflictuels. Ce partage des compétences permettra aux services déconcentrés de se maintenir dans le « jeu » local en se repositionnant par une double fonction, celle de la territorialisation des politiques nationales et celle d'institutionnalisation de l'action collective. En vue de corriger certains dysfonctionnements, l'État a mis en place de nombreuses structures ; elles sont destinées à favoriser l'investissement dans la prestation de certains services de base (forage, agriculture rurale, construction de petits ponts pour désenclaver des territoires ruraux, construction des centres de santé et d'écoles).

Dans le cadre du dispositif d'appui technique et financier, l'État a remplacé, en décembre 2007, le Fonds pour l'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT), qui était exclusivement destiné à l'investissement, par le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT). Il s'agissait d'homogénéiser la gestion des différents fonds destinés aux financements des besoins dans les collectivités territoriales. Le FNACT englobe désormais cinq dotations qui sont : la Dotation d'Investissement des Collectivités Territoriales (DIN), la Dotation pour la Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales (DGECT), la Dotation pour les Appuis Techniques (DAT), la Dotation pour l'Appui au Fonctionnement des Collectivités Territoriales (DAFCT), la Dotation pour l'Inter-collectivité (DIC). Ces structures ont pour mission de coordonner leur intervention en vue de faciliter l'investissement dans les projets de développement local.

La création du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) qui fournit aux collectivités territoriales des financements tout à fait adaptés (investissement, fonctionnement, assistance technique, garantie d'emprunts) est un exemple réussi de partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Transférer une large part des attributions de l'État et de sa substance aux collectivités territoriales, remplacer l'actuelle fonction publique d'État par des fonctions publiques régionales œuvrant au sein même des communautés dont elles sont issues, transformer le parti centralisé, hiérarchisé et souvent policier en une confédération de partis régionaux : tels pourraient donc enfin être les grands axes d'une politique en mesure de résorber les blocages et de libérer les dynamiques et forces de proposition internes pour une mise en application efficiente de la politique de décentralisation.

1.4.4 La question de l'autonomie des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques

1.4.4.1 La tutelle administrative de l'État sur les collectivités territoriales au Mali

Le contrôle exercé par l'État central sur les collectivités territoriales a pour but de faire respecter la légalité de certains actes administratifs et de préserver l'intérêt national sur des différends politiques locaux, même si la mise sous tutelle des collectivités territoriales est considérée comme un engagement des politiques afin de sauvegarder l'intégrité du territoire. Le contrôle exercé par l'État rend encore les questionnements de l'autonomie locale plus complexes et difficiles à analyser.

Le décret n°96- 084/P-PM fixant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'État en son article 6 stipule : Chaque année, le représentant de l'État réunit les représentants des collectivités territoriales sollicitant une mise à disposition de services déconcentrés de l'État et les chefs des services techniques déconcentrés concernés. « A l'issue de cette réunion, il est dressé un calendrier annuel d'intervention des différents services techniques déconcentrés de l'État dans la collectivité territoriale »¹²². Ce décret vient rappeler aux élus locaux leur engagement vis à vis de l'État et lui permet d'encadrer ces mêmes élus dans leur gestion des affaires locales.

Il nous paraît judicieux de rappeler que rendre autonome un État en faillite comporte le risque partition. En amont, l'État doit juguler les crises identitaires et communautaristes actuelles qui déstabilisent le centre et le nord du pays. Néanmoins, d'autres difficultés nombreuses semblent inciter l'État à maintenir les collectivités territoriales sous tutelle. Ces difficultés, d'ordre politique et technique, doivent être surmontées. La libre administration des collectivités territoriales ne peut en effet se résumer en un principe abstrait.

« Elle "la libre administration des collectivités territoriales" ne peut être effective que si les collectivités ont la possibilité de définir plus ou moins librement leurs ressources et peuvent disposer de leurs dépenses »¹²³.

¹²² Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) « Lois et décrets de la décentralisation » ; Direction Nationale des Collectivités Territoriales ; 2009, 332 pages

¹²³ Michel Verpeaux « Droits des collectivités territoriales », Collection Major, éditeur PUF, 2005 ; 312 pages

Les collectivités territoriales maliennes sont soumises à des règlements favorisant la libre administration. De nombreux décrets et lois permettent effectivement aux collectivités territoriales de gérer directement leurs affaires. Paradoxalement, collectivités territoriales souffrent d'un manque cruel de moyens financiers pour mener à bien les actions de développement. Pour assurer la réussite de la décentralisation, il est nécessaire qu'elles soient accompagnées de façon efficace sur la partie déconcentration. Cette efficacité doit s'appuyer sur une dotation globale de fonctionnement plus conséquente, une réorganisation, une rationalisation et un renforcement des moyens humains, financiers et matériels de la représentation de l'État sur le territoire.

L'État doit également favoriser des mesures d'encouragement ou attribuer des indemnités compensatoires aux personnels des services déconcentrés notamment, dans les zones où les conditions de vie sont difficiles. La mission d'inspection des collectivités territoriales confiée à l'autorité de tutelle est fixée par la loi n°2012-007 du 07 février 2012 portant Code des collectivités territoriales (abrogeant et remplaçant la loi n°95-034 du 12 avril 1995). Ce nouveau code des collectivités territoriales dispose, en son article 287 que « l'autorité de tutelle procède, au moins une fois par an, à l'inspection des collectivités territoriales relevant de sa compétence ». Les missions de cette nature - au-delà de leur caractère répressif en cas de faute grave - ont une portée pédagogique. Elles participent à l'amélioration des pratiques de gestion administrative et financière des collectivités territoriales.

Le contrôle du fonctionnement des services publics ainsi que de l'utilisation des deniers publics (pour sauvegarder l'intérêt national) sont des prérogatives du ressort de l'autorité de tutelle. De même, pour anticiper sur les abus et la violation des dispositions réglementaires et législatives par les autorités décentralisées, les services déconcentrés de l'État sont assignés à apporter un conseil aux collectivités territoriales. Cet appui concerne la maîtrise d'ouvrage et la passation des marchés publics.

La fourniture de biens et services aux populations étant une des principales missions des collectivités territoriales, il devient indispensable pour l'autorité de tutelle de veiller à la qualité et à la durabilité de ces services de base. « Le principe de l'État unitaire justifie l'existence d'un contrôle de l'État sur les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de leurs organes ou de leurs actes »¹²⁴. Ce principe est révélateur des services de contrôle interne de l'État qui vise à améliorer la gestion administrative et financière des collectivités territoriales. Les autorités de tutelle sont tenues de produire et de déposer annuellement le rapport d'inspection de contrôle de l'autorité hiérarchiquement supérieure.

L'autorité de tutelle joue le rôle indicateur de résultat mesurant l'effort de l'État dans le contrôle a posteriori des organes des collectivités territoriales. Les actes que l'autorité de tutelle pose, pour la restructuration des collectivités territoriales, sont également contrôlés à travers les mêmes circuits.

¹²⁴ Michel Verpeaux « Droits des collectivités territoriales », Collection Major, éditeur PUF, 2005, 312 pages

Les travaux de la mission de contrôle externe des investissements des collectivités territoriales financés par l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales) ont révélé des insuffisances dans le processus de maîtrise d'ouvrage au plan administratif, technique et financier. Ces décalages sont hautement préjudiciables à la qualité et à la pérennité des investissements réalisés sous ces conditions qui sont banalisés (plus de 70 % des investissements contrôlés sont concernés). Le Plan d'action (mettre le sigle entre parenthèse) de mise en œuvre des recommandations issues de ce contrôle externe a été adopté par le Gouvernement, en 2010. C'est ainsi qu'une activité de ce plan prévoit la mise en place d'un dispositif de contrôle ad hoc des marchés publics des collectivités territoriales en cours et a posteriori par le contrôle services déconcentrés de l'État.

De plus, le document de stratégie et plan d'action prioritaire de mise en œuvre des recommandations des états généraux de 2013 prévoit d'inscrire dans les priorités le processus de tutelle, le suivi et le contrôle des investissements des collectivités territoriales. Malgré toutes les actions entreprises par l'État en vue de renforcer le contrôle des collectivités territoriales, le périmètre de la tutelle n'est pas clairement défini. On ignore ainsi le degré d'autonomie des différentes institutions locales. C'est ainsi que, par exemple, les communes ne savent pas où s'arrêtent les prérogatives du préfet (le représentant du pouvoir administratif de l'État) pour ce qui concerne la définition de leur budget. Dans certaines circonstances, cela pourrait paralyser de nombreuses actions de développement au niveau local.

1.4.4.2 *L’articulation entre programme sectoriel et collectivités territoriales : l’enjeu de la maîtrise d’ouvrage*

La maîtrise d’ouvrage du développement régional et local assurée par les collectivités territoriales induit la redéfinition de leur rôle et de leur responsabilité. L’État adopte désormais une politique de recentrage de ses missions. Par ce principe, les collectivités territoriales reçoivent la responsabilité de l’élaboration et de la mise en œuvre des instruments de planification et de mobilisation des ressources, à travers les outils financiers existants. Il s’agit là d’assurer une meilleure application de principes fondamentaux consacrés par les textes régissant la décentralisation. Ces textes sont fondés sur la libre administration, la personnalité juridique et l’autonomie financière, clairement reconnues aux collectivités territoriales. Ainsi, l’État reconnaît sa responsabilité dans la conception, la programmation et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. La maîtrise d’ouvrage par les collectivités territoriales se fait en partenariat avec les acteurs du secteur privé et de la société civile porteurs et gestionnaires par délégation des investissements.

« La gouvernance territoriale est une notion qui véhicule l’idée que l’efficacité des programmes dépend de formes renouvelées de coordination, de contractualisation et de régulation collective à l’échelon local »¹²⁵. Le renforcement du dispositif financier d’appui aux collectivités territoriales, par l’État central et les partenaires techniques et financiers

¹²⁵Alistair Cole, Romain Pasquier, Sébastien Guigner « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Science Po les Presses; 2011, pages 29

monte en puissance. L'aide budgétaire sectorielle décentralisée permettra de faire des collectivités territoriales le point d'entrée d'une partie de l'aide publique en faveur du Mali. Cette stratégie permettra enfin d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles, d'éviter la corruption et de parvenir à une appropriation par les populations locales des problèmes qui se posent sur leur territoire. L'intégration des populations dans le processus de prise de décision accordera alors plus de crédibilité aux projets et aux porteurs de projets. Il s'agit de renforcer le dispositif existant à travers le renforcement des moyens du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT).

1.4.4.3 Le partenariat public-privé : une stratégie efficace mais mal utilisée

L'approche du partenariat public-privé (PPP) en gouvernance locale est sensiblement différente du système classique des marchés publics. Les montants investis chaque année par l'État dans les infrastructures sont très supérieurs aux sommes investies par le secteur privé et les collectivités territoriales. Le mécanisme des PPP permet au secteur privé, en corrélation avec les collectivités, de fournir au secteur public des services d'infrastructure. Les PPP permettent aussi de faciliter la fourniture des services d'infrastructures aux populations locales. Dans le cas des prestataires de services publics également, la participation du secteur privé est vitale pour le bon fonctionnement des prestations de services, notamment à travers les contrats de construction, d'accords de prestation de services, à travers la fourniture de produits ou de coentreprises. Les PPP peuvent contribuer à mobiliser secteur privé de façon plus efficace.

La bonne gouvernance vise à assurer la transparence, l'égalité de traitement et le respect de la concurrence. Le défaut de bonne gouvernance suscite l'inquiétude des investisseurs et des prêteurs potentiels, ce qui a pour effet d'accroître la crise économique. L'absence de bonne gouvernance atténue la pression concurrentielle sur les soumissionnaires et accroît les opportunités de rentes ou de pots-de-vin et d'autres formes de corruption, un phénomène qui alourdit le coût de la réalisation des projets, provoque des retards et nuit à la qualité des prestations.

Les PPP donnent la possibilité d'appliquer les pratiques de bonne gouvernance dans tous les aspects de la mise en œuvre d'un projet et donc de réduire les possibilités d'actes de corruption. Le mécanisme des PPP est complexe et exige la participation de diverses parties qui jouent un rôle essentiel dans la gestion des risques associés au projet. Toute tentative de mise en œuvre de projets des PPP repose sur des mécanismes institutionnels, juridiques et financiers traditionnels en matière de marchés publics est généralement vouée à l'échec des lors que l'on néglige de modifier ces mécanismes pour les adapter aux exigences particulières des PPP.

De toute évidence, plus la participation du secteur privé et la mobilisation des financements privés est importante, plus le climat d'investissement est sain. La plupart des pays qui ont adopté la formule du PPP ont expérimenté les sanctions du non-respect des exigences attachées aux PPP. C'est pourquoi le secteur parapublic compte de nombreuses initiatives locales qui ont échoué et abouti à de nombreux projets mal conçus coûtant beaucoup d'argent et de temps à l'État et ainsi qu'au secteur privé.

Pour mieux répondre aux besoins conséquents de leurs administrés, les collectivités territoriales maliennes restent responsables des prestations du service public. Ces collectivités doivent justifier le recours au partenariat public-privé. Ce mécanisme d'aide à la réalisation de projets reste cependant tributaire de certains aléas. Le financement de projets structurants pour la vie locale nécessite de la confiance et un environnement social favorable. Le contexte actuel au Mali pousse de nombreux investisseurs à geler leur participation dans le mécanisme des PPP. De fait, les collectivités territoriales ont de plus en plus de mal à recourir à la formule du PPP. Les raisons ne sont pas seulement liées à l'environnement politique mais surtout à la mauvaise utilisation de ce type de procédé de mécanisme.

Les collectivités - manquant des ressources humaines qualifiées et des ressources financières - se retrouvent souvent dans l'incapacité de présenter des projets viables. Les outils d'aide à la décision n'étant plus aux normes actuelles, de nombreuses collectivités renoncent à recourir à des PPP pour relancer les projets de développement pourtant nombreux. Quelques exemples ont pris formes, ces dernières années notamment, dans la région de Mopti (au centre du pays). Deux nouvelles centrales hybrides pour l'électrification (diesel-solaire), fruits d'un partenariat public-privé, ont ainsi été installées.

1.4.4.4 Des progrès constatés malgré de nombreux dysfonctionnements dans le processus

de décentralisation et l'absence d'une politique évaluative

La décentralisation, ancienne tradition dans toutes les communautés du Mali, constitue une option stratégique de gouvernance. Cette configuration résulte à la fois d'un large consensus construit lors de la Conférence Nationale de 1991 et de l'engagement de l'ensemble du pays à trouver une solution pacifique à la deuxième rébellion touareg du Nord. La décentralisation est consacrée par la Constitution de février 1992 et repose sur un vaste arsenal d'instruments législatifs et réglementaires ainsi que sur l'existence de 761 collectivités territoriales (703 communes, 49 cercles, 8 régions et le District de Bamako). Devenue une réalité à la suite des premières élections locales de 1999, elle repose sur des principes clairs : respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la diversité, tout en garantissant la prise en compte de cette dimension dans l'élaboration des normes de gestion publique.

Le Mali a choisi une approche réellement novatrice et ambitieuse en opérant une « communalisation » intégrale et simultanée de son territoire national. La décentralisation, pendant les vingt années de sa mise en application, d'enregistrer des acquis importants, notamment dans les domaines de la fourniture des services de base (éducation, santé, eau potable, équipements, secteur marchand, etc.). Il est important de reconnaître que certaines difficultés (déficit de portage politique, lenteur dans le transfert des compétences et des ressources, faible mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales, etc.), continuent de se poser. Suite à la crise socio-sécuritaire et institutionnelle sans précédent que le pays a connu, les acteurs de la décentralisation ont davantage conscience de leur rôle et de

leurs responsabilités. De nombreuses initiatives ont été prises pour concrétiser pleinement cette politique publique.

Le forum national organisé par les Associations de Pouvoirs Locaux, du 5 au 7 novembre 2012, portait sur le rôle et la place des collectivités territoriales dans la gestion et la sortie de la crise. Ainsi, la conférence organisée à Lyon (France), tenue le 19 mars 2013, participe à cette dynamique de rationalisation de la gouvernance locale au Mali. Avec les nouveaux amendements apportés aux lois décentralisatrices, les collectivités territoriales seront dorénavant amenées à jouer un rôle central dans le processus de développement équilibré et durable du territoire.

L'approfondissement de la décentralisation, visant un renforcement des capacités des collectivités territoriales, est retenu comme un axe majeur de la stratégie de gestion et de sortie de crise au Mali. Dans un questionnement relatif aux écueils qui ont longtemps retardé la réussite de cette politique publique, deux problématiques majeures ressortent depuis le lancement du processus. La problématique liée à l'autonomie financière et technique des collectivités territoriales et l'absence d'une politique évaluative depuis plus de 20 ans sont ces deux axes qui posent problème. La gestion de nombreuses collectivités se fait dans une certaine opacité. Les maires, présidents de Conseils de régions et de cercles, soucieux de garder certains « privilèges » plongent en effet leurs collectivités dans un état déliquescence en matière de gouvernance. Les nombreuses recettes tirées de la vente du secteur foncier et du prélèvement de certaines taxes locales (TDRL)¹²⁶ échappent ainsi au contrôle de l'État. D'autres problèmes voient également le jour. Il s'agit du manque de collaborateurs politiques

¹²⁶ Les Taxes pour le Développement Régional et Local

directement rattachés aux élus locaux : directeur de Cabinet, chargés de missions, conseillers techniques, chargés de communication, collaborateurs de groupes politiques au sein des assemblées territoriales. Ces collaborateurs permettraient d'apporter une aide directe à l'élu en vue de faciliter la gestion des affaires de l'entité (région, cercle et commune). Dans un document du ministère de l'administration territoriale intitulé « Plan d'action pour la mise en œuvre des états généraux de la décentralisation », l'État a mis en place ce plan quinquennal pour corriger en vue de nombreux dysfonctionnements. Pour cela, 4 axes prioritaires ont été définis pour rationaliser le processus de décentralisation et permettre aux populations locales d'entrevoir l'utilité de ce mécanisme de gouvernance. Il s'agit de mettre la région au centre du développement économique, social et culturel, en faisant d'elle le lieu de mise en cohérence des planifications nationale et locale. Il s'agit aussi d'améliorer la gouvernance au niveau régional et local pour de meilleurs services aux citoyens, pour fournir aux collectivités territoriales les moyens d'accomplir leurs missions et piloter la stratégie de mise en œuvre des recommandations des états généraux de la décentralisation.

Le but final, est de faire de la région le niveau de droit commun pour la conduite des politiques publiques locales. Toutes ces mesures ne seront efficaces que dans la mesure où l'État, en partenariat avec les PTF et les collectivités territoriales, amorce une politique évaluative des 20 dernières années sur l'application du principe de libre administration des collectivités. Compte-tenu de l'urgence actuelle de pacifier le pays, pour les autorités, il nous paraît utile que les pouvoirs publics adoptent une stratégie de mise en œuvre progressive. Une seconde réforme de décentralisation mal appliquée risque d'ouvrir la voie à d'autres crises politiques majeures, à long terme, au sein du Mali.

1.5 Construire les territoires à partir des identités régionales : un rôle dévolu à l'État central

1.5.1 La problématique sur l'étalement territorial et le tracé des frontières durant la colonisation

50 ans après les indépendances, la question des frontières et de l'étalement territorial demeurent une préoccupation grandissante pour de nombreux pays du continent africain. Le Mali, s'étend sur une superficie de plus d'1. 240. 000 km² avec plus de 70 % de la surface du territoire confinés dans une zone désertique et difficilement habitable. Un milieu peu mis en valeur souffre en effet d'une faible densité démographique et pluviométrique. Ce territoire maîtrisé étant par définition un espace indispensable pour qu'un État puisse jouir de sa pleine souveraineté peut apparaître comme une source de difficultés alors que les multiples enjeux sont déjà complexes. Au-delà du principe de l'intangibilité des frontières édicté juste après les indépendances pour consolider le semblant de normalité et de paix civile entre les différents pays, ce sont davantage les stratégies utilisées par les puissances colonisatrices qui semblent affecter la cohésion des territoires. Le tracé souvent hasardeux des frontières continue d'attiser des tensions locales. « La politique d'assimilation voulue par la puissance colonisatrice et qui reposait sur l'idée selon laquelle, les territoires d'outre-mer (AOF) sont le prolongement de la métropole, ce qui implique la reproduction du coup par coup des institutions dans le cadre d'un État unitaire et jacobin »¹²⁷. La géopolitique du continent est marquée par une forte complexité. Aucun État n'échappe à la difficile

¹²⁷ Virginie Baudais « Les trajectoires de l'Etat au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 103

équation qui se pose : comment édifier un État-nation viable, gage de stabilité et de développement où toutes les communautés ethniques et religieuses vivraient pour un idéal commun, l'unité nationale ?

Dans un contexte de tensions accrues, à l'échelle planétaire, marqué par la guerre froide dans les années 60, les dirigeants des jeunes États africains, réunis au Caire lors de la conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine (actuelle UA) optèrent pour le « principe sur l'intangibilité des frontières » dès juillet 1964. Par ce principe, on « déclare solennellement que tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance ».

Le principe d'intangibilité des frontières relève du droit international. Aucun État ne souhaite remettre en cause ce principe qui a permis de juguler des crises politiques graves dans de nombreux pays (indépendantisme, crises identitaires, projets autonomistes). L'objectif de cette conférence était de limiter au maximum les velléités séparatistes de nombreux pays ou de nombreuses régions sur le continent. Conscients des difficultés rencontrées pour l'édification d'État-nation à cause des politiques d'exclusion menées dans de nombreux pays, les militants pour les indépendances ont voulu par cet acte sauvegarder des frontières litigieuses héritées de la colonisation. Une nouvelle redéfinition de ces frontières aurait sans doute eu des conséquences néfastes en risquant de provoquer la balkanisation du continent.

La problématique des frontières n'est pas inhérente au continent africain. Dans son livre "l'Europe des peuples face à l'Union européenne : les populismes identitaires à l'assaut de l'Europe", Franck Buleux revient sur le populisme anti-fiscalité et ethnique qui parasite l'avancement du projet de l'UE. Il démontre ainsi que de nombreux pays riches sont

également confrontés à la question des frontières pour des raisons souvent identitaires mais également économiques. Cela se traduit par une demande croissante d'indépendance ou d'autonomie de régions riches et prospères sur le vieux continent (la Catalogne en Espagne, la Lombardie et la Vénétie en Italie, la Flandre en Belgique, la Corse en France, l'Ecosse au Royaume-Uni, etc.). Cette volonté des régions plus viables économiquement de se séparer des régions moins riches remet au cœur du débat, la structure et les fondements de l'Etat-nation en Europe. Ce que Buleux qualifie d'ailleurs de « national-égoïsme »¹²⁸. Les découpages territoriaux ont été d'une importance capitale. Ils ont déterminé arbitrairement pour chacun des États : sa superficie, sa configuration géographique, la structure de sa population, ses potentialités économiques, ses possibilités d'accès à la mer et surtout l'identité de ses voisins.

Les intérêts stratégiques et économiques des puissances occidentales étaient bien trop importants. Cette manifestation les pousse à adopter des politiques controversés sur le tracé des frontières en faisant fi des réalités ethniques et religieuses des pays concernés. Ainsi, le problème des frontières n'a jamais été aussi brûlant qu'aujourd'hui alors que de multiples conflits asymétriques sont imbriqués et impliquent de nombreux pays. Ces conflits engendrent effectivement des guerres civiles ou régionales, des menaces terroristes, des luttes identitaires et ethniques. Après plus d'un demi-siècle de pratique sur le statu quo territorial, le bilan de l'application du principe d'intangibilité des frontières reste à nuancer. De nombreux pays ont connu des guerres à caractère identitaire, comme ce fut le cas au Nigeria lors de la

¹²⁸ Franck Buleux « l'Europe des peuples face à l'Union européenne : les populismes identitaires à l'assaut de l'Europe », Editeur l'AEncre-Collections, 2017, 226 pages

guerre du Biafra, de la République démocratique du Congo (dans la province riche du Katanga), du Cameroun (provinces francophones opposées aux provinces anglophones), du Mali et du Niger (irrédentisme touareg dans le nord du pays, etc.). Leurs pouvoirs publics sont parvenus à s'appuyer sur le principe d'intangibilité. En revanche, d'autres exemples récents (entre le Soudan du sud et le Soudan ; entre l'Éthiopie et l'Érythrée) démontrent la fragilité du continent quant à la sauvegarde de certaines frontières héritées de la colonisation. Depuis les indépendances, l'Afrique est le continent le plus affecté par les différends frontaliers. Les conflits qui en découlent affectent durablement le développement et mettent à rude épreuve les projets d'unité de l'Union Africaine.

Les différents conflits évoqués constituent un aperçu des conflits frontaliers intra ou interétatiques ayant émaillé l'histoire postcoloniale du continent. Outre l'impact de ce type de conflit, plusieurs États du continent ont été déstabilisés par des contestations à l'intérieur des frontières. Ces revendications ont ressuscité des homogénéités et « convivialités » ethniques et identitaires profondes. Les frontières ont souvent été une composante des espaces négligée. La majeure partie des conflits s'y développe en effet avant de s'étendre au reste du pays. « Elles revêtent un caractère symbolique, une manifestation de l'autorité des européens sur les africains »¹²⁹. Les frontières en Afrique sont considérées comme des lignes géographiques que séparent un ou plusieurs États où vivent des populations liées par des rapports socioculturels. Elles s'affirment comme des zones d'échange et de commerce mais peuvent être une source de tension inter-communautaire ou inter-étatique. « Ainsi, 44 % des

¹²⁹ Christelle Alvergne « Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre », Éditeur : Karthala ; 2008 ; pages 141

frontières actuelles sont tracées selon des lignes « astronomiques », 30 % suivent des lignes « mathématiques » et 26 % traduisent pour l'essentiel des « faits de géographie physique » (fleuves, crêtes, etc.) »¹³⁰. Telle est la base historique de nombreuses contestations dans la plupart des pays concernés. En outre, l'échec des politiques de gestion des frontières - tant au niveau étatique, qu'à l'échelle continentale - résulte de l'inadéquation entre celles-ci et les exigences ethniques, culturelles et socio-économiques des peuples qu'elles séparent.

Dès le début du 20^{ème} siècle, la « physionomie politique » du Soudan occidental (actuelle République du Mali) s'en trouvera profondément et définitivement modifiée : « La France à l'instar des autres pays colonisateurs va territorialiser des populations à l'intérieur des frontières arbitrairement fixées et leur imposer, souvent avec violence, des normes de pouvoir entièrement nouvelles »¹³¹. En effet, ce n'est pas seulement la frontière comme ligne de démarcation entre deux espaces politiques qui pose uniquement problème. La gestion des populations dans des espaces souvent très vastes et inhospitaliers rend aussi la situation complexe. Ces facteurs exigent que la problématique des frontières en Afrique soit réexaminée, en tenant compte des réalités locales de chaque peuple concerné. En réalité, se fier uniquement aux considérations politico-stratégiques décidées un siècle plutôt lors de la conférence de Berlin (15 novembre 1884) constitue une erreur stratégique. Les peuples africains semblent aspirer à retrouver une mobilité effective à l'intérieur des frontières.

¹³⁰ Pierre Kipré « La crise de l'Etat-nation en Afrique de l'ouest », Outre-Terre, Revue Européenne de géopolitique, Vol 2, n°11, 2005, pages 19-32. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-19.html> et consulté le 27/04/2014

¹³¹ Virginie Baudais « Les trajectoires de l'Etat au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; 568 pages

Les frontières qui sont des créations humaines doivent être en adéquation avec les exigences légitimes de ces peuples, au fil du temps. 132 ans après la conférence de Berlin et plus de 50 ans après les indépendances, la répartition hasardeuse des frontières du continent continue de polluer les relations militaro-diplomatiques entre de nombreux pays. L'étalement territorial, la faiblesse de l'appareil de sécurité et la contestation récurrente des frontières héritées de la colonisation minent les avancées pourtant acquises (démocratie, cohésion sociale, développement) sur le continent.

1.5.2 Territorialisation des politiques publiques : nouveau concept et nouveaux enjeux

Depuis quelques années, la thématique de la territorialisation des politiques publiques a fait une entrée remarquée dans l'agenda scientifique des questionnements perçus comme légitimes dans le domaine de la science politique. La refondation de l'État sous le prisme de la gouvernance et la politique de décentralisation jouent un rôle essentiel dans l'analyse du concept de la « territorialisation » des politiques publiques. La référence est aujourd'hui clairement liée aux territoires puisqu'il représente l'espace dans lequel viennent s'inscrire les problèmes publics et leur traitement. La définition du mot « territoire » peut varier d'une discipline à une autre, même si les spécialistes du droit international, les politistes et les géographes n'en n'ont pas la même représentation. Ils sont cependant unanimes sur les notions d'État, d'enjeux du pouvoir, d'espaces et de domination.

« Comme notion juridique, le territoire renvoie en fait à l'existence de l'État, dont la légitimité se mesure en grande partie à sa capacité à garantir l'intégrité territoriale »¹³². Plus que le terme générique de territoire, ce sont ces dérivés et qualificatifs qui ont amplifié la substance de ce concept : territorialité, territorialisation, développement territorial. Depuis ces dernières années, le succès de la notion de territorialisation est lié à l'évolution des modes de gestion de l'action publique. « La territorialisation est une approche des politiques publiques qui s'inscrit au sein des territoires selon leurs spécificités avec une prise en charge plus localisée des besoins des populations »¹³³. Du point de vue de l'analyse des politiques publiques, le terme territorialisation désigne d'abord le passage des politiques publiques sectorielles à des politiques locales. A terme, l'objectif est d'instaurer des politiques publiques adaptées et co-construites avec les territoires, afin de promouvoir une action publique plus cohérente et plus efficace. La territorialisation passe par une réorganisation profonde de l'appareil d'État à travers une politique de décentralisation qui confère aux collectivités territoriales des compétences plus étendues. Ces compétences leur permettent de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre (implémentation) des politiques publiques au niveau local.

« Territorialisation signifie ici que les territoires ne respectent plus forcément les découpages administratifs classiques mais correspondent à des territoires de projets et de

¹³² Roger Brunet, Robert Ferras, Hervé Théry « Les mots de la géographie, dictionnaire critique » ; documentation française, 1997, pages 480

¹³³ Anne Cécile Douillet, Emmanuel Négrier, Alain Faure « Trois regards sur les politiques publiques vues du local » Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet. Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?, SciencesPo Les Presses, 2015, p. 319-348. Article en ligne et disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01116857/document>. Consulté le 11 novembre 2016

gestion des problèmes traités »¹³⁴. Pour Alain Dubresson, La territorialisation des politiques publiques ou l'action publique favorisent le processus de fragmentation par une multiplication des systèmes locaux et elle tend vers l'autonomisation technico-gestionnaire et financière de services spatialement délimités et soumis à des règles d'autogestion. La territorialisation des politiques publiques à l'œuvre depuis l'avènement de la décentralisation au Mali fait quelque peu les modes de gestion de l'action publique. La volonté de mieux prendre en compte la variabilité et les spécificités locales a conduit au resserrement des liens entre l'État central, les partenaires techniques financiers et les collectivités territoriales en termes de management des territoires.

Le développement ne peut être abordé uniquement à l'échelle géographique (locale, nationale, régionale ou globale). L'interconnexion croissante des territoires doit être prise en compte. De même, l'efficacité du développement ne résulte pas de la juxtaposition de politiques sectorielles mais de leur articulation sur une base territoriale bien définie et sécurisée. L'éventuelle transformation des modes d'intervention de l'État par l'institutionnalisation de l'action publique collective à de nouveaux échelons territoriaux, au Mali, demeure un enjeu crucial pour l'État qui s'organisait en vue d'intervenir de manière centralisée et descendante. Dans cette thèse en science politique, le territoire est au cœur des enjeux de la modernisation de l'action publique parce qu'il est supposé offrir deux plus-values majeures : celle de la proximité et celle de la transversalité. La territorialisation qui

¹³⁴ Gilles Massardier « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », Pole-Sud, n°35, 2011, pages 7 – 20. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-pole-sud-2011-2-page-7.htm>. Consulté le 10 juin 2014

pose surtout la question des rapports entre l'État et les différents échelons infra-territoriaux (collectivités) peut émerger de deux formes distinctes, mais complémentaires: la territorialisation des politiques publiques et la territorialisation des services déconcentrés de l'État.

1.5.3 Pourquoi faut-il une politique de territorialisation des politiques publiques au Mali ?

Historiquement, les logiques de territorialisation tendaient à apparaître et à se développer en même temps que le concept de subsidiarité. Cette organisation permet donc de trouver le niveau adéquat d'exercice des compétences et de combiner économies de moyens et projets de territoires, qualité du service rendu et satisfaction des citoyens. « Le territoire peut avant tout être considéré comme espace vécu, politique des institutions, le territoire naturel des espaces protégés, le territoire ritualisé des communautés, le territoire militaire des relations internationales ».¹³⁵ En effet, à travers la décentralisation, la stratégie politique qui consiste à favoriser la territorialisation des politiques publiques pour mieux les inscrire au niveau local prend forme sur le terrain dans de nombreux pays africains. Avec l'avènement de la démocratie, la multiplication des acteurs (locaux, nationaux et internationaux) et la mise en place de la politique de décentralisation, l'État central se trouvait dans une posture léthargique face aux enjeux actuels. Les principaux enjeux théoriques de la

¹³⁵ Alistair Cole, Romain Pasquier, Sébastien Guigner « Dictionnaire des politiques territoriales » ; Science Po les Presses; 2011, pages 28

territorialisation des politiques publiques de développement sont ainsi liés au rôle de l'État dans la gouvernance territoriale, à la redéfinition des contours des axes prioritaires de développement ainsi qu'aux inégalités entre les territoires.

La territorialisation soulève des enjeux liés aux inégalités de développement (infrastructures éducatives, sanitaires, de logements et des outils de développement notamment) entre les territoires. Les limites verticales des politiques de développement ont façonné une nouvelle configuration dans les rapports entre l'État et les territoires. Ainsi, dans le cadre du financement de l'ingénierie territoriale à travers le Plan État-Région, le Mali s'est doté de nouvelles structures (Agence de Développement Régionaux) de développement territoriaux spécifiquement affectées à la mise en œuvre des politiques publiques.

« Même si les politiques régionales restent marquées par l'action étatique, notamment à travers les questions de financement public et d'expertise, traitées principalement au sein des directions ministérielles, les régions sont aussi devenues des « lieux d'innovation » dans les pratiques et la mise en place d'outils administratifs (dispositifs propres de pilotage, montages financiers) »¹³⁶. La mise en place des ADR est souvent présentée comme le coup d'envoi d'une politique contractuelle entre l'État et les collectivités locales. L'objectif est d'aboutir à une véritable territorialisation des politiques publiques. Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'Agence de Développement Régional a pour mission de favoriser le développement régional et local. A ce titre, elle est chargée d'assister les collectivités territoriales dans les régions pour l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, du développement

¹³⁶ Marie Clotilde Meillerand « Trente ans de décentralisation : que font les régions ? », Paris la Découverte, 25/01/2013, pages 4. Article disponible en ligne sur https://www.metropolitiques.eu/_Meillerand-Marie-Clotilde_.html?lang=fr. Consulté le 18 mars 2014

régional et local, à travers : Animation et observation du développement territoriale de la région, un appui à la planification du développement local et régional, un renforcement des capacités des acteurs du développement local et régional. Les nouvelles lois de décentralisation devraient apporter un réel renouveau dans la gestion des affaires publiques, dans la mesure où les pouvoirs locaux vont acquérir une capacité autonome d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Partant de là, la territorialisation des politiques publiques est nécessaire à la prise en compte des défis considérables auxquels les populations sont confrontées. La territorialisation est devenue aujourd'hui un concept étroitement lié aux politiques publiques.

Pourquoi territorialiser les politiques publiques ? « C'est parce que, à travers la territorialisation, le territoire y surgit sur des questions d'actualité concernant la hiérarchisation des priorités publiques, la circulation des idées, la compétition politique et les mobilisations collectives »¹³⁷. Les grands programmes nationaux ont laissé place à une approche différenciée des territoires locaux. Les collectivités territoriales vont prendre le pas sur l'État et affirmer leur rôle en tant que véritables coordinatrices des politiques publiques, à l'échelon local. Ce mouvement a été fortement encouragé par le souhait des élus locaux

¹³⁷ Fabrice Ripoll et Vincent Veschambre « Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique » ; Presses Universitaires François-Rabelais, 2013, pages 261 – 287

Article en ligne et disponible sur <https://books.openedition.org/pufr/1816?lang=fr>. Consulté le 07 avril 2015

d'étendre leur champ de responsabilités dans des domaines de plus en plus divers. Ainsi, l'échelon local est devenu incontournable dans la mise en œuvre des politiques publiques.

1.5.4 La prégnance de l'État central dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques : exemple des politiques de logement

Après avoir resitué le processus de territorialisation comme dimension des profondes transformations qu'ont connues les politiques publiques de développement, nous analyserons les recompositions des acteurs, enjeux et modes d'action publique liés à cette territorialisation. Dans ce même d'ordre d'idée, nous pointerons les défis et les incertitudes issus de ces recompositions sur les politiques de logement, depuis plus de 10 ans, au Mali. Ces dernières années, les politiques publiques de logement ont connu dans ce pays des bouleversements majeurs. L'État, dans sa quête d'une solution pérenne au problème de l'urbanisation croissante des grandes villes, a entrepris depuis 2004 la construction de milliers de logements sociaux. Ces logements appelés « attbougou »¹³⁸ par les populations locales et situés dans la périphérie de Bamako ou dans d'autres régions ont permis, à des milliers de Maliens de disposer d'un logement. Il s'agissait pour les pouvoirs publics de répondre à des besoins considérables en matière de constructions neuves, demandes résultant du boom démographique et de la paupérisation croissante des populations. En territorialisant les politiques publiques de logement, l'État associe élus locaux et acteurs du secteur privé.

¹³⁸ Attbougou en langue Bambara signifie le village d'ATT. Cette référence des logements sociaux à l'ancien président de la république Amadou Toumani Touré (ATT) est due à sa politique de construction de milliers de logements de 2004 à nos jours.

Cela nécessite de développer une politique de logement sociale, qui peut être universelle et accessible à tous : résiduelle et réservée aux foyers très pauvres, ou encore généraliste et ouverte aux classes moyennes. La territorialisation des politiques publiques de logement a combiné référentiel républicain (l'État bureaucratique centralisé garant de l'égalité) et référentiel néo libéral, caractéristique des nouvelles politiques locales à travers la privatisation croissante et l'intervention du secteur privé. Pourtant, les collectivités expriment de plus en plus le désir d'être au cœur de cette politique publique de par leurs compétences, notamment en matière de politique foncière, de planification et d'aménagement.

L'État à travers l'OMH (Office Malien de l'Habitat), conserve la primauté du financement des projets de construction des logements sociaux avec l'apport des banques et des sociétés privées. Pour mener à bien les politiques de construction des logements sociaux, cinq paramètres sont nécessaires : des moyens financiers, des savoirs techniques, des compétences, une responsabilité juridique et enfin, une légitimité démocratique. L'État a été pendant longtemps le seul à même de réunir ces cinq dimensions et malgré l'enclenchement d'un processus de décentralisation depuis plus de vingt ans, il détient aujourd'hui encore les leviers d'action en termes de politique du logement. En dépit de l'adoption de diverses lois et mesures de décentralisation, depuis vingt ans, la conduite des politiques de logement relève des prérogatives de l'État. Oscillant aujourd'hui entre contractualisation et délégation de compétences, le champ des politiques de l'habitat est éclaté entre des procédures diverses mobilisant des acteurs différents (État, Banques, société privées). Avec la décentralisation, l'État doit procéder à un désengagement tout en favorisant une politique de contractualisation avec les collectivités territoriales en vue de réguler ce secteur et ainsi accroître leur plus-value

sous la supervision des préfets. L'État est le garant de l'égalité territoriale, de la solidarité nationale et de la redistribution. Les collectivités locales peuvent revendiquer, elles, la légitimité démocratique, l'efficacité et la bonne gestion du fait de la proximité et de la connaissance du terrain. Une plus grande implication des collectivités territoriales dans la territorialisation des politiques publiques de logement permet d'engranger de recettes fiscales qui sont vitales pour la politique de décentralisation. Ainsi aujourd'hui, face à la masse des logements existants et au volume de la construction privée, la proportion de la construction de logements sociaux demeure insuffisante pour produire de véritables rééquilibres territoriaux et réguler les marchés de l'habitat.

1.5.4.1 L'État dans la fabrication des politiques publique au Mali

Le modèle politico-administratif malien laisse peu de place à d'autres acteurs en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Le jacobinisme étatique hérité de l'ancienne puissance coloniale en vigueur depuis les indépendances reste d'actualité malgré la pratique de la décentralisation. Face à l'approfondissement de la crise économique, sociale, morale et à la remise en question du rôle de l'État qui en découle, une inflexion majeure se dessine au début des années 1990 avec l'émergence de nouveaux acteurs. Les collectivités territoriales restent certes des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques mais demeurent néanmoins très loin des rôles qui leurs sont dévolus à travers la législation : c'est tout l'enjeu de ces paradoxes, depuis la mise en place du processus. Juridiquement, les collectivités territoriales disposent des compétences nécessaires à la mise

en place de leur propre politique de développement mais concrètement, toutes les politiques publiques territoriales sont conçues au sommet de l'État. A travers le document Cadre Stratégique pour la Croissance et la Lutte contre la Pauvreté, l'État a mis en place un document cadre unique de référence des Politiques et Stratégies de Développement du Mali. Ce document, fruit de la collaboration entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires techniques et financiers consiste un plan quinquennal. Ce plan décrit les politiques et programmes que le pays entend mettre en œuvre sur le plan macroéconomique, structurel et social afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté pour une période donnée.

Il expose également le plan de financement ainsi que les besoins de financement extérieur qui en découlent sur une période de 5 ans. Depuis 2002, le Mali a adopté 3 documents de ce type avec des résultats mitigés. Le premier CSLP du Mali, adopté dans sa forme définitive en mai 2002, avait pris appui sur le CSLP intérimaire (CSLP-I). Il portait sur la période 2002-2006, le second sur la période 2007-2011 et le troisième document cadre (CSLP III) sur la période 2012-2017.

Les axes prioritaires de ce plan quinquennal ne concerne pas uniquement le développement institutionnel ni le cadre macro-économique. Ils concernent toutes les politiques publiques : agricoles, de logement, de santé, d'éducation, de sécurité et de l'emploi, à travers la mise en place d'un vaste programme de développement sur le territoire national. Avec la décentralisation, l'État était censé partager ses responsabilités (dans les domaines de la conception et la conduite du développement territorial) avec les autorités décentralisées.

Les représentants de l'État ont donc décidé, à travers une intervention concertée sur le territoire, de coproduire le développement, c'est-à-dire de réaliser en partenariat avec les collectivités locales et régionales de nouvelles politiques territoriales.

1.5.4.2 Les limites de l'approche descendante privilégiée par l'État central

Depuis quelques années, en effet, dans la plupart des pays africains, l'organisation socio-spatiale du territoire ne se conçoit plus seulement comme un processus imposé d'en haut mais comme une démarche concertée ascendante. La logique centralisatrice et unitaire de contrôle du territoire s'essouffle. L'adoption de la décentralisation comme modèle d'organisation du territoire et le transfert de certaines compétences jusque-là exercées par l'État ont engendré des recompositions des capacités de l'État et des collectivités. Cette option, visant à responsabiliser les acteurs locaux, constitue un choix déterminant dans le cadre de l'aménagement et dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales.

Pourtant, les processus de décentralisation dans lesquels la grande majorité des pays de la sous-région sont engagés n'ont pas produit les résultats escomptés. L'État central maintient encore la pression dans le choix et dans la mise en œuvre des politiques publiques. Au Mali par exemple, dans le processus de décision sur le choix et le type de politique publique, le chef de l'État, dans son programme de campagne, joue un rôle primordial. Les autres segments de l'administration (primature, ministère, assemblée) interviennent en appui pour la concrétisation des projets. Les grands corps de l'administration jouent également un rôle capital dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette main mise

des gouvernants cache des intentions électoralistes. À l'inauguration de chaque infrastructure (routes, hôpitaux, centres de santé, écoles, gares routières etc.), le président ou un membre de son équipe gouvernementale fait le déplacement accompagné de tous les officiels. Il s'agit de montrer aux populations que l'État est réactif et prend en compte leurs aspirations. Cette tactique permet à ceux qui ont la responsabilité de la gestion des affaires du pays et aux élus locaux de se présenter devant les populations comme des acteurs clefs du développement de leur territoire, lors des élections (locale et nationale). En retour, ils s'attendent à capter les voix de ces mêmes « publics » pour s'assurer du contrôle de l'appareil d'État et ainsi perpétuer les pratiques ayant conduit à la déliquescence de l'État.

1.5.4.3 Le principe de subsidiarité ou l'appropriation locale des politiques publiques

Dans un pays marqué par une politique jacobine forte, depuis les indépendances, les nouvelles traditions de gouvernance doivent accorder une place particulière aux populations locales, dans la gestion de leur territoire. Confrontés à une méconnaissance de ce principe, de nombreux pays africains y compris le Mali se montrent peu disposés à accorder davantage de compétences aux pouvoirs locaux pour libérer l'énergie des territoires. Mettant en avant une approche particulièrement désuète de gouvernance, l'État s'éloigne inexorablement des véritables préoccupations des populations locales. Le principe de subsidiarité doit s'affirmer dans l'État et pas contre l'État ou en dehors de l'État. Il doit être appréhendé comme un principe pour résoudre les problèmes des grandes institutions, notamment celles qui sont complexes ou en déliquescence. Le principe de subsidiarité

découle d'une simple stratégie consistant à confier les problèmes de gestion locale qui peuvent être réglés au plus bas de l'échelle.

La formule de ce principe fut utilisée pour la première fois au XX^{ème} siècle par un philosophe autrichien Léopold Kohr. Quelques années plus tard, elle est reprise par l'un de ses disciples, l'économiste britannique Ernst Friedrich Schumacher. Au sein de l'UE, le principe de subsidiarité a été introduit dans la législation communautaire par l'article 3 B du Traité de Maastricht. Il stipule que les décisions prises dans l'Union Européenne le soient au niveau le plus pertinent et le plus proche possible des citoyens.

Pour bien gouverner, il s'agit de se positionner au plus près des individus, de leurs attentes et de leurs besoins. La prise en compte des problèmes locaux - à travers les dispositifs de participation et de concertation des citoyens - permet d'apporter des solutions efficaces aux problèmes du quotidien. Sans une coopération étroite avec les pouvoirs locaux, les grands projets de développement conçus et pilotés soit par l'État central soit par les organismes internationaux (FMI-BM) risqueraient d'être inefficaces. Il n'y a certes pas de lien de cause à effet automatique entre la dimension spatiale de la décision politique et l'efficacité de l'action publique. La revue de la littérature sur le sujet ne fournit pas de résultats solides sur les liens d'efficacité entre décentralisation et fournitures de services publics. Débattre des problèmes de développement au plan local ne signifie pas qu'ils seront résolus rapidement, mais cela permet aux populations locales d'être des acteurs majeurs capables de soulever les problèmes et d'essayer d'apporter des réponses à certaines questions. Au Mali, les citoyens ont pris une

longueur d'avance sur les dirigeants politiques, ce depuis l'amorce du dialogue pour la réconciliation nationale. Les citoyens se concertent dorénavant sur les questions liées au développement de leur territoire et règlent localement les différends liés aux conflits communautaires avec l'appui de l'État et des partenaires techniques et financiers.

La stratégie d'implication des populations dans les débats locaux consiste à réduire la mécanique bureaucratique et à offrir une réelle chance de paix à toutes les communautés. Ainsi, en discutant entre elles directement et sans influence extérieure, les différentes communautés parviennent généralement à aplanir leurs divergences et mettent en priorité l'intérêt général, celui de leur territoire. Ces rencontres inter-communautaires ont été initiées sur le territoire entier afin de coordonner non seulement les actions de développement dans toutes les parties administratives du pays mais également en faisant des populations meurtries par plusieurs années de souffrance, des acteurs à part entière de la politique de réconciliation nationale mise en place par l'État malien.

1.5.4.4 Territorialiser les politiques publiques et promouvoir les potentialités régionales :

un défi pour l'État central

La territorialisation des politiques publiques a incontestablement une incidence sur les capacités managériales de l'État. Face aux déséquilibres territoriaux qui pénalisent son régime de croissance et donc la création d'emploi, l'État est amené à faire évoluer son mode de gouvernance. Le modèle actuel d'organisation et de planification centralisé de l'espace est, aujourd'hui, à bout de souffle. Il est en incapacité d'assurer un meilleur équilibre territorial, de réguler la croissance urbaine, de conduire et d'impulser des démarches stratégiques

partagées et différenciées aux différents niveaux de l'action publique. La logique encore dominante des villes administrées au travers de politiques sectorielles et centralisées doit laisser la place à des politiques intersectorielles qui se territorialisent et s'organisent autour du fait local. En Europe, le schéma sur la territorialité de l'action publique a également mis du temps à se dessiner. Dans le « Dictionnaire des politiques territoriales », Alain Faure énumère trois évolutions distinctes : « Le ciblage de certaines politiques européennes sur des espaces infranationaux en difficultés ; le développement de métiers et de savoir-faire professionnel spécifiquement appliqués aux enjeux de développement local et de développement durable ; les réformes institutionnelles qui transfèrent les compétences considérables aux échelons des régions et des villes »¹³⁹. En France, l'État, en voulant impulser une nouvelle politique destinée à revitaliser les territoires ruraux a lancé de nombreux projets pour accroître la compétition entre les territoires, à travers les pôles de compétitivité et les Pôles d'Excellence Rurale (PER).

Ces dispositifs, lancés en 2005 sont révélateurs de la manière dont la compétition entre les projets de développement est parfois pensée et organisée par l'État. Les dispositifs du PER visent à financer un nombre limité de partenariats innovants entre collectivités territoriales, universités et entreprises sélectionnées à la suite d'un appel à projets permettant d'offrir une certaine vitalité au sein des zones rurales. En effet, la planification des projets stratégiques de développement permettra aux villes moyennes de devenir de grands centres urbains capables, à long terme, de produire des externalités positives qui favoriseraient la croissance. Cette

¹³⁹ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » science po les presses ; 2011, pages 29

théorie a été popularisée par les travaux d'Alfred Marshall en mettant en avant l'importance de « L'idée du district industriel qui met en corrélation, tout un pan de l'économie régionale et de la géographie économique s'intéressant aux territoires infranationaux en tant que lieux de régulation économique »¹⁴⁰. D'autres pays européens également, profitant des fonds FEDER¹⁴¹ de l'UE destinés aux régions, ont mis en place des stratégies spatialement sélectives (« spatially selective political strategy »), aident de certaines zones géographiques à travers des investissements industriels et technologiques ou de nouvelles infrastructures.

L'action publique territoriale permet de qualifier les enjeux de gestion des collectivités territoriales, mais aussi, de désigner certains programmes d'action initiés par les États et à l'échelle supra-étatique. Au Mali, l'État doit s'inspirer de tous ces dispositifs pour accompagner le processus de décentralisation. Mettre en avant des politiques publiques efficaces permettrait de faire ressortir l'importance et la vitalité du milieu rural. Le processus de décentralisation favorise une adhésion en masse des populations aux différents projets de développement sur leur territoire. Une politique territoriale bien définie et efficace doit favoriser la croissance de tous les territoires composant un pays. Elle contribue à compenser les inégalités qui résultent des politiques macroéconomiques ou structurelles/sectorielles en ajoutant toutefois une dimension spécifique basée sur la synthèse des aspects économiques, sociaux et environnementaux des politiques intersectorielles. Elle permet surtout de mettre en valeur des initiatives sectorielles, économiques, sociales et environnementales, un travail

¹⁴⁰ Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques publiques » science po les presses ; 2011, pages 180

¹⁴¹ Fonds Européen de Développement Économique et Régional : a pour vocation de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions.

conjoint des agents publics et privés autour de la stratégie et de la mise en œuvre du développement territorial. La territorialisation des politiques publiques doit être ici comprise comme le troisième pilier du développement au côté des politiques macroéconomiques et des politiques sectorielles initiées par l'État central. Elle ne se substitue ni à l'une ni à l'autre. La territorialisation des politiques publiques permet de mener des actions transversales qui mettraient en avant la solidarité des problèmes et de valoriser les complémentarités.

Elle a pour objectif de donner à l'ensemble des acteurs qui composent le territoire (élus, entreprises, associations, habitants...) la possibilité de se doter collectivement d'un projet stratégique de développement. C'est donc ainsi offrir la possibilité aux élus locaux d'être les promoteurs d'un renouvellement de la démocratie représentative en favorisant la démocratie participative par une plus large participation et implication des citoyens dans les choix et décisions locales. La territorialisation des politiques publiques s'inscrit comme un préalable à la mise en place de véritables politiques territoriales basées sur le jeu d'acteurs locaux. Cette nouvelle complexité à laquelle sont confrontés les pays africains exige des formes d'action publique plus diversifiées, basées sur la territorialisation, la contractualisation et la transversalité. Elle nécessite également des modes souples de planification, à même de rendre compte de la diversité des problématiques rencontrées. Il s'agit donc de s'adapter sans retard aux évolutions constatées sur le terrain, de fédérer dans une vision partagée l'ensemble des acteurs du développement. Toutes ces démarches stratégiques locales cependant ne seront crédibles et efficaces dans le contexte actuel au Mali, qu'à la condition d'être impulsées et encadrées par l'État. C'est tout l'enjeu des politiques territoriales intégrées construites sur des dynamiques d'acteurs locaux, dans un système de gouvernance multi-niveaux.

1.5.4.5 Construire les territoires à partir des identités régionales et de l'aménagement du territoire

La politique de l'aménagement du territoire est un paradigme spécifiquement français. Le modèle malien est la reproduction du modèle français, même si sur le plan stratégique, les politiques de mise en œuvre diffèrent. Gilles Massardier divise en cinq périodes les modèles de distribution des biens et services à partir du centre à une action publique par projets de développement territorialisés. « La première période est située en 1919 avec la décentralisation industrielle marquée par la dissémination de l'industrie de l'armement, sur l'ensemble du territoire national, pour des raisons de sécurité et en vue d'une planification urbaine réussie des villes en reconstruction. Dans les années 50, avec une première conception de l'aménagement du territoire, l'État utilise les fonds issus du plan Marshall pour accélérer le développement économique régional. La 3^{ème} période est impulsée par les nouvelles politiques du Général de Gaulle avec la création du DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) et du CIADT (le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire). Suivent alors une série de grands investissements structurels autoroutiers et industriels. La 4^{ème} période qui se situe entre les années 70 à la fin des années 80 est considérée comme la période de déclin. La 5^{ème} période se fait sous l'impulsion des conséquences dans le même temps de la décentralisation et de l'eupéanisation avec les Fonds Structurels Européens "FEDER" qui

visent à favoriser le développement équilibré des régions européennes »¹⁴². Ces fonds impliquent des cofinancements de l'État et des collectivités territoriales selon la règle de l'additionnalité, en complétant, les financements nationaux. En Occident, la profusion de données et de débats qui ont permis de faire du territoire une construction rationnelle et objective contraste avec la situation de la plupart des pays d'Afrique où les statistiques, peu nombreuses, sont rarement fiables. Leur diffusion demeure confidentielle, cantonnée aux couloirs ministériels et publiés dans la presse.

Les travaux de Christelle Alvergne montrent que le recours à une politique d'aménagement et de gestion du territoire pragmatique permettrait de créer l'armature physique d'une future construction régionale. Ce type de politique permettrait en outre d'offrir une réponse aux défis de la mobilité des biens et des personnes dans un territoire en mouvement et en recomposition. Au Mali, la nécessité d'élaborer des politiques d'aménagement du territoire est d'abord liée à un constat territorial : celui d'un déséquilibre entre le nord et le sud du pays. Les plus grandes villes du sud concentrent plus de 80 % de la population et de la richesse totale du pays alors que le nord représente plus de 80 % de la superficie non habitée.

Dans la nouvelle feuille de route élaborée par les pouvoirs publics, l'aménagement du territoire ne sera plus perçu comme une politique publique destinée uniquement à corriger les déséquilibres territoriaux, mais également comme un outil de refondation et d'affirmation des identités locales. Pour l'État, une prise en compte des spécificités territoriales dans les

¹⁴² Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » science po les presses ; 2011, pages 36

politiques d'aménagement du territoire permet de gagner en richesse et en diversité sur territoire national dans son ensemble. Les différents acteurs de la gouvernance publique (privés, gouvernementaux et ceux chargés des institutions internationales) se posent la question de savoir comment aménager ce vaste espace confronté à des disparités importantes en termes d'infrastructures et d'équipements, d'accès aux services sociaux base et à l'emploi. Aujourd'hui, la nouvelle gouvernance dans laquelle s'est inscrit le pays s'appuie sur la démocratie, à travers le partage de pouvoir, grâce à la décentralisation. Elle fait interagir de nouveaux acteurs et de nouvelles échelles territoriales pour la gouvernance des instruments de développement local.

Au niveau de la sous-région, les États ouest africains ont déjà entamé le développement de grands projets structurants (grande ligne de chemin de fer). En effet, pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)¹⁴³ et accélérer le développement des territoires, les politiques d'aménagement du territoire ont transcendé les questions frontalières en vue d'une meilleure coopération interétatique. Les pays d'Afrique de l'ouest ont signé des accords pour faire monter en puissance la coopération territoriale entre les États membres sur des politiques de développement partagées le long des frontières.

¹⁴³ Objectif du Millénaire pour le Développement : Le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au Siège de l'Organisation à New York, constitua le plus grand rassemblement de chefs d'État et de gouvernement de tous les temps. Il s'est conclu avec l'adoption par les 189 États Membres de la Déclaration du Millénaire, dans laquelle ont été énoncés les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'un des axes majeurs était d'impulser de nouvelles politiques au sein des États en vue de réduire au maximum la pauvreté à l'échelle planétaire.

L'aménagement du territoire n'est plus en mesure d'être l'apanage de l'État mais une certaine politique globale de coopération transfrontalière entre tous les États de l'UEMOA¹⁴⁴ qui prend en compte le partage des ressources, des voies de communications, des fleuves et des barrages hydro-électriques. « Les relations économiques tendent spontanément à s'affranchir des contraintes étatiques et des frontières »¹⁴⁵. Les chefs d'États participant à ce sommet, convaincus de l'urgence de construire un espace de solidarité basé, sur des logiques économiques, institutionnelles et culturelles ont voulu, à travers un traité, mettre en place une politique d'aménagement du territoire. Il s'agissait d'assurer la valorisation de l'espace communautaire, la réduction des disparités et des inégalités régionales dans le cadre du développement.

Cette politique territoriale instituée sur le plan sous-régional à travers le néo-régionalisme¹⁴⁶ ou l'intégration sous régionale entre les pays membres de la CEDEAO et de l'UEMOA, est

¹⁴⁴ UEMOA : L'Union Économique et Monétaire ouest-africaine (UEMOA) est une organisation sous-régionale œuvrant à la réalisation de l'intégration économique des États membres, à travers le renforcement de la compétitivité des activités économiques dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé. L'Union Économique et Monétaire ouest-africaine (UEMOA) fut créée à Dakar (Sénégal) le 10 janvier 1994. Son siège est à Ouagadougou (Burkina Faso). Les Pays membres de l'Union Économique et Monétaire ouest-africaine (UEMOA) : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau (depuis le 2 mai 1997), Mali, Niger, Sénégal, Togo et 30% de la population de l'Afrique de l'ouest habitent dans les pays membres. Elle couvre une superficie de 3,5 millions de km².

¹⁴⁵ Maxime Lefebvre « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, pages 33

¹⁴⁶ Pour Ernst Haas, « l'étude de l'intégration régionale consiste à expliquer comment et pourquoi des États cessent d'être pleinement souverains, comment et pourquoi ils fusionnent, se fondent ou se mélangent volontairement avec leurs voisins au point de perdre les attributs de la souveraineté tout en acquérant de nouvelles techniques pour résoudre les conflits entre eux » (dans « The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing », International Organization, Vol.24, N04, Automne 1970, p.610).

surtout destinée à faciliter les échanges économiques et les stratégies territoriales de développement. Cette orientation s'inscrit dans le préambule du Traité instituant l'UEMOA qui stipule « la nécessité de renforcer la complémentarité des appareils de production des États et de réduire les disparités de niveaux de développement entre les États membres ». La mise en place d'une politique d'aménagement du territoire communautaire marque un tournant dans la place qu'occupent dorénavant les politiques d'aménagement de territoire. Elle est conforme à l'esprit de l'Acte Additionnel n°03/2004 portant « Adoption de la politique d'Aménagement Communautaire de l'UEMOA ». Cet acte adopté en janvier 2004 par la conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA tenue à Niamey (Niger). Autrefois, relevant exclusivement des prérogatives des pouvoirs publics nationaux et cantonnée à un rôle de régulateur dans les politiques de développement à l'échelle locale, la politique d'aménagement du territoire a connu une certaine mutation sur le plan supranational. Les crises politiques et économiques successives retardent toute politique centrée sur la globalité au niveau sous-régional. « La balkanisation du continent ne facilite pas la réalisation d'économie d'échelle suffisante pour garantir un investissement rentable. L'économie de l'Afrique de l'ouest n'atteint pas celle de la Grèce »¹⁴⁷. La supranationalité, principe selon lequel les États acceptent, au besoin, de se dessaisir d'une partie de leur monopole sur certaines gestions : équipements, infrastructures, aménagements d'intérêt régional à réaliser ou au stade de consolidation. Ce, afin d'en faire des biens publics

¹⁴⁷ Christelle Alvergne "Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre", Éditeur : Karthala ; 2008 ; pages 30

régionaux qui impulsent à l'Union une dynamique et une cohésion régionales. C'est là, une caractéristique majeure de la coopération transfrontalière entre les États membres de l'UEMOA. Le fait sous-jacent est celui de reconnaître que dans certains cas, les habitants d'espaces partagent finalement plus avec leurs voisins étrangers qu'avec les populations de leur espace national.

***a) Justification d'une politique nationale
d'aménagement du territoire
nationale***

Du fait des grandes mutations que connaît le monde, dans un contexte de mondialisation et d'économie de marché, le Mali est entré dans une nouvelle phase pour ce qui concerne sa politique d'aménagement sachant que son territoire est vaste. Des efforts colossaux ont été déployés avec l'appui et le conseil des partenaires techniques et financiers dans un arrière-plan marqué par la volonté de l'État de libérer l'énergie des territoires. A partir des années 1996-2000, les textes de la décentralisation et le code domaniale foncier consacrent de nouveaux intervenants de l'exploitation de l'espace. L'État n'est plus le seul acteur en mesure de manager l'espace national : il doit collaborer avec les collectivités territoriales, les acteurs privés, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les représentants de la société civile. L'expansion des villes fait que celles-ci élaborent une structuration de l'espace qui leur donne une place importante dans une politique nationale d'aménagement du territoire, de développement économique territorial et à travers l'émergence des pôles de développement (marketing territorial et l'analyse marshalienne du

développement¹⁴⁸). Les politiques d'aménagement du territoire relèvent surtout des compétences des départements ministériels ou d'autres structures étatiques amenées à résoudre des problématiques sectorielles. Il s'agit notamment de problèmes ruraux, d'aménagements de bassins fluviaux, de gestions de pâturages ou de forêts classées, d'aménagements hydro-agricoles ou hydro-électriques, d'infrastructures de télécommunications, routières, scolaires, de santé et d'installation et d'exploitation minière etc.

Les comptes-rendus publics des travaux révèlent que des efforts ont été faits, notamment dans le domaine de l'inventaire des ressources naturelles et celui de l'élaboration des schémas sectoriels de développement. Ces résultats constituent certes des acquis pour les travaux à venir, au niveau de l'aménagement du territoire. Toutefois, aucune vision prospective de l'organisation et l'exploitation de l'espace - reposant sur des options politiques clairement exprimées - ne permet d'en mesurer la teneur. Une vision globale d'aménagement du territoire ne représentait donc pas la préoccupation majeure des acteurs concernés. D'où la nécessité d'élaborer une politique d'aménagement du territoire qui serve de cadre de référence nationale en vue de mieux optimiser l'intervention de l'État dans les politiques de développement territorial. Dans un pays où l'on assiste à une montée de la politique d'urbanisation incontrôlée et de moyens d'occupation des sols anarchique, il serait

¹⁴⁸ L'idée d'un district industriel est un concept développé par Alfred Marshall en 1890. Elle désigne un ensemble industriel, voire artisanal, composé d'un grand nombre de petites entreprises indépendantes les unes des autres qui sont spécialisées dans la même production et qui, de façon combinée, permettent une production à grande échelle et faire d'une zone géographique un pôle de développement et de l'innovation.

judicieux de rationaliser la sédentarisation, de faciliter la fourniture des services aux territoires ruraux.

Au Mali, 90 % de la population vit sur le quart du territoire. Ce déséquilibre démographique a été aggravé par de nombreux facteurs : une forte croissance démographique et une forte immigration des populations fuyant l'instabilité chronique qui touche les régions du nord, la pauvreté et les sécheresses successives depuis près de 40 ans. Christelle Alvergne explique dans son ouvrage cette juxtaposition et cette réalité socio historique en des termes moins nuancés lorsqu'elle fait allusion à la politique du « copier-coller ». Selon elle, « La tradition française, avec son cortège de la logique cartésienne, de volonté de découpage, d'emboîtement institutionnel, de hiérarchie spatiale, de cadrage et de contrôle de la totalité de l'espace national, est appelé à la rescousse de la construction nationale des jeunes États africains. Mais, on a oublié qu'ici, la région (a une paroisse qui dévient commune) est différent et qu'il ne peut donc servir de socle à une politique d'aménagement à l'occidentale »¹⁴⁹.

A partir des données fournies par la direction nationale de l'industrie, on constate le manque d'évolution structurelle au niveau des politiques d'aménagement, depuis de nombreuses années. Les flux commerciaux engendrés par les échanges internationaux sont essentiellement concentrés sur Bamako. Les flux intérieurs représentent le quart des quantités échangées avec l'extérieur (500.000 tonnes contre 2 millions de tonne)¹⁵⁰. Ce postulat nous

¹⁴⁹ Christelle Alvergne "Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre", Éditeur : Karthala ; 2008 ; page 39

¹⁵⁰ Source : Direction Nationale du Commerce et de l'Industrie

amène à affirmer qu'une réelle politique d'aménagement du territoire devrait favoriser les échanges nationaux et internationaux, dans le cadre d'une économie mondialisée. Construire des routes et des ponts, moderniser les chemins de fer, c'est produire de la mobilité donc accroître la valeur ajoutée pour le développement de certaines régions dont les potentialités certes énormes n'ont jamais été mises en valeur. Le seul réseau ferré qui relie le Mali au Sénégal date de la période coloniale (1923)¹⁵¹. « L'aménagement du territoire doit satisfaire des objectifs de cohérence, donner de sens à la décentralisation, créer une architecture institutionnelle efficace, mettre du lien entre les institutions de différents niveaux en instaurant des espaces de dialogue, de négociation et la possibilité de financements croisés »¹⁵². Les politiques d'aménagement du territoire doivent privilégier en particulier un développement endogène et faire ressortir l'importance des projets d'ancrage territorial. L'absence de prise en compte des potentialités endogènes a abouti à ce que Jean Pierre M'Bassi nomme « Le syndrome de Manantali »¹⁵³. Cette ville malienne qui abrite l'un des plus grands barrages hydroélectriques d'Afrique de l'ouest se retrouve elle-même dépourvue

¹⁵¹ Ligne de chemin de fer élaboré par le Général Gallieni commandant du Soudan français (actuellement République du Mali) depuis le XIXème siècle, fut inauguré en 1924. Le but était de joindre plusieurs villes du Mali et du Sénégal qui formaient un seul État (la fédération du Mali) jusqu'en 1960. Près d'un siècle après sa mise en service, cette ligne garde toujours les mêmes fondements et les mêmes structures. En décembre 2015, un communiqué des gouvernements sénégalais et malien a annoncé la signature d'un accord avec la Chine pour la réhabilitation complète de la ligne Dakar-Bamako-Koulikoro. Quatre ans de travaux sont prévus, l'entreprise chinoise doit débiter les travaux dès le début de l'année 2016.

¹⁵² Christelle Alvergne "Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre", Éditeur : Karthala ; 2008 ; pages 168

¹⁵³ Manantali est une ville située sur le fleuve Sénégal au Mali. Elle abrite l'un des plus grands barrages hydro-électriques appelé barrage de Manantali et fournit de l'électricité à 4 pays différents (Mali, Sénégal, Mauritanie et la Guinée)

de desserte et d'infrastructures adéquates. Une telle conception du développement risque d'accentuer encore les inégalités socio-économiques et territoriales. Cette approche empêche la mise en place de véritables liaisons entre les centres de production agricoles et les centres de consommation urbains. L'application décalée des politiques publiques d'aménagement risque donc à l'inverse d'accentuer les fractures territoriales.

***b) La mise en œuvre par l'Étude Nationale et
Prospective d'un projet***

« Mali 2025 »

L'Étude Nationale et Prospective (ENP) a mis en évidence les lacunes de la politique d'aménagement du pays au regard d'un développement harmonieux et durable des territoires. Cette politique doit contribuer à la réalisation de la vision de l'ENP (Étude Nationale Prospective) que résument ces termes : « Conjuguer sagesse, authenticité et dynamisme pour faire du Mali une nation prospère, performante et moderne ». Cette vision est traduite dans les objectifs du CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté)¹⁵⁴ qui est actuellement le cadre unique de référence des politiques et stratégies de développement du pays, retenu depuis son adoption en décembre 2000, comme cadre d'opérationnalisation de la

¹⁵⁴ Document Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté : c'est un document élaboré et mis en place par l'État central en consultation étroite avec les parties prenantes et les partenaires au développement, y compris les services de la Banque mondiale et du FMI. Actualisés tous les trois ans avec les rapports d'avancement annuels, ces documents décrivent les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales menées par le pays pour appuyer la croissance et la réduction de la pauvreté et ils font état des besoins en financement extérieur et des principales sources de financement pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

« vision 2025 ». L'ENP fixe les orientations, objectifs et axes d'intervention des politiques et programmes. Parmi ses axes figurent la sécurité alimentaire, le développement rural, la gestion des ressources naturelles, la consolidation de la réforme des administrations publiques. A travers l'État le CSLP, a préconisé que l'Esquisse du Schéma d'Aménagement du Territoire (ESAT) et les avants projets de Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement (AP-SRAD) constituent les supports du développement spatial du Mali.

Ces outils de planification spatiale déterminent des orientations d'aménagement et de développement à long terme. A travers cette politique, l'État entend mettre à la disposition des acteurs des différents échelons territoriaux ces outils pour mener à bien les politiques publiques territoriales.

***c) La consolidation de la politique
de la politique
d'aménagement du territoire*** ***décentralisation et***

Depuis plus de 20 ans, le Mali est engagé dans une vaste politique de décentralisation et de déconcentration administrative qui vise à attribuer un certain nombre de responsabilités aux élus locaux. Cette politique peut renforcer le pluralisme démocratique en mettant fin à la monopolisation des ressources entre les mains des acteurs qui dominent les échelons. Les processus de décentralisation se sont inscrits dans le cadre des processus de démocratisation. Au Mali, ce processus a permis de réorganiser le pays en 703 communes, 49 cercles, 8 régions auxquels s'ajoute le district de Bamako doté d'un statut spécial. La démarche de décentralisation est au centre des politiques de développement du pays depuis

son ouverture du pays à l'ère démocratique. Malgré le retard pris dans le transfert de compétences, des progrès notables sont palpables à travers :

- x L'élaboration et l'adoption des principaux textes législatifs et réglementaires ;
- x La conception et la concrétisation des collectivités territoriales sur l'ensemble du territoire ;
- x L'installation des organes de gestion des collectivités territoriales ;
- x La mise en place d'un dispositif national d'appui technique et financier aux collectivités territoriales ;
- x Le transfert de certaines ressources fiscales ;
- x La création de plusieurs structures telles que l'ANICT, le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) ;
- x La mise en place du Haut Conseil des Collectivités Territoriales.

L'efficacité de la mise en œuvre des dispositions des schémas d'aménagement du territoire implique d'amorcer une certaine maîtrise du territoire. Vaste comme deux fois et demi la France, le territoire reste marqué par de nombreuses politiques d'aménagement et cadastrales qui se juxtaposent les unes aux autres, entraînant des dysfonctionnements majeurs. Ainsi, les différentes politiques développées depuis l'indépendance ont eu pour effet, l'accélération du développement des zones à fortes potentialités naturelles et humaines (Bamako, Sikasso, Ségou, toutes situées au sud du pays) alors que les régions centre et nord du pays (Mopti, Gao, Tombouctou et Kidal) évoluaient dans l'autre sens. La grande majorité de la population est concentrée au centre et au sud du pays (triangle agricole) : Ségou-Bamako et Sikasso. Cette zone abrite plus de 10 millions d'habitants, soit près de 80 % de la

population nationale. Le reste de la population est réparti sur les parties nord et sud est du pays, parties saharienne et sahélienne. En 2005, selon une étude de la direction nationale du commerce et des industries, sur 288 industries recensées sur l'ensemble du pays : 270 soit 93.7 % sont situées dans le triangle agricole avec 203 à Bamako (70.5 %), 34 à Sikasso (12.0 %) ; 18 à Ségou (6 %) ; les 15 autres industries sont réparties dans le reste du pays soit 6.3 %¹⁵⁵. Ces données démontrent que les disparités sont territoriales mais également sociales et économiques.

1.6 Chapitre 6 : Le rôle de l'UE et des institutions multilatérales en vue de répondre aux défis de la reconstruction de l'État au Mali

1.6.1 Le plan Marshall de la communauté internationale pour la reconstruction de l'État au Mali

Le Mali ne peut mettre en œuvre les réformes très coûteuses sans l'aide massive d'une intervention extérieure que sont la décentralisation, l'intégration des ex rebelles dans l'administration publique, l'armée, la police, réaliser des investissements indispensables au développement économique des régions du Nord et de l'ensemble des territoires. De surcroît, la plupart des pays africains en reconstruction sont des États en guerre et en faillites dont le type de société présente des problèmes de gouvernance perceptibles.

¹⁵⁵ Source : Direction Nationale du Commerce et des Industries

Dans ce cas de figure, la communauté internationale finance de grands projets de développement pour aider à reconstruire l'économie et relancer le mécanisme institutionnel.

La conférence internationale « Ensemble pour le renouveau du Mali » tenue à Bruxelles le 15 mai 2013 est présentée comme une nouvelle approche à l'initiative de la communauté internationale, en vue de relancer la reconstruction de l'État, après la grave crise politico-sécuritaire de 2012. « En somme, le processus général de consolidation de la paix suppose d'exporter une approche occidentale libérale en suivant la voie démocratique, l'économie de marché et de suivre les politiques des institutions internationales comme l'ONU, l'OTAN, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale »¹⁵⁶. En effet, les attaques armées déclenchées le 17 janvier 2012 par les terroristes et indépendantistes, conjuguées au coup d'État du 22 mars 2012 ont plongé le pays dans une situation de crise politique, sociale, institutionnelle, sécuritaire et économique sans précédent.

Pour la première fois depuis l'indépendance du pays, l'intégrité territoriale du Mali a été fortement menacée et les fondements structurels de l'État se sont brutalement effondrés. Cette crise a mis en exergue de nombreuses insuffisances : fragilité des institutions de la République et les forces armées, influence grandissante des mouvements terroristes radicaux, fracture au sein des mouvements de la société civile. A ces lacunes, s'ajoutent la mal gouvernance et la corruption qui ont gangrené toutes les branches d'activités et la sphère au sein de l'appareil d'État entraînant une perte de crédibilité (citoyens vis-à-vis de l'État). Le

¹⁵⁶ Philippe Boulanger « Géographie militaire et géostratégie, enjeux et crises du monde contemporain », A. Colin, Coll. U, 302 p. », Revue Géographique de l'Est, septembre 2011, pages 173

coup d'État de mars 2012 a fini par réduire à néant les derniers espoirs d'une reprise en main des autorités pour le rétablissement de l'État de droit. Ce coup d'État a entraîné la suspension de la quasi-totalité de l'aide publique au développement, excepté l'aide d'urgence et l'aide directe à la population.

Dans le cas de figure d'un pays sous perfusion, l'économie dépend alors largement de l'aide publique au développement (plus d'1 milliard¹⁵⁷ chaque année depuis 2012). La crise politico-militaire a stoppé net les activités économiques du pays et plongé des milliers de personnes dans la précarité. Tirant les leçons de la crise, le gouvernement souhaiterait jeter les bases d'une meilleure gouvernance, à même d'éviter les troubles politiques et sociaux ainsi que la résurgence de revendications régionalistes et identitaires sur le long terme. La conférence de Bruxelles a été l'occasion de mobiliser, en plus de la communauté internationale, l'ensemble des acteurs clés du développement du pays : les représentants du Gouvernement, des collectivités locales, du secteur privé, de la société civile, de la diaspora et des médias. Une sorte de plan Marshall¹⁵⁸ a émergé de cette conférence en vue de reconstruire le pays et remettre en marche les institutions de la République.

Les défis de la reconstruction demeurent immenses dans la mesure où les priorités du pays et de ses citoyens sont nombreuses. Pour les observateurs, tout est à refaire dans ce

¹⁵⁷ Source : OCDE

¹⁵⁸ En anglais « European Recovery Program » est un Programme américain d'aide économique à l'Europe lancé après la Seconde Guerre mondiale à l'initiative du général George Catlett Marshall et adopté par une loi d'avril 1948 par le Sénat américain sous la présidence Truman

pays jadis considéré comme un havre de paix, d'épanouissement de la culture démocratique et du respect des droits de l'homme. La situation dans les pays voisins, « plombés » par les crises politiques, en comparaison suffisait à la communauté internationale pour faire du Mali le bon élève de la stabilité et de la démocratie. Les crises politiques, le terrorisme et les rebellions sont alimentés par la pauvreté, le rejet de l'autre et les insuffisances de développement.

1.6.2 Les principaux bailleurs de l'État malien et leur rôle dans l'ingénierie du « state-building »

Le Mali bénéficie de l'appui et du soutien d'institutions étrangères ou supranationales ; d'un côté le G7, le G20, l'OMC et l'Union Européenne, etc. ; de l'autre la Banque Mondiale, le FMI, la Banque Islamique pour le Développement, etc. Il est entraîné bon gré malgré dans le phénomène de la mondialisation. Le pays reste très dépendant de l'aide extérieure à cause de son économie largement dépendante du cours des matières premières (or, coton) et de l'agriculture. L'aide budgétaire qui représente un quart des ressources de l'État est essentielle dans un contexte de reconstruction et de sous performance chronique du secteur économique du pays. Suite à l'évolution favorable de la situation globale du pays, la communauté internationale s'est fortement impliquée dans les mécanismes d'aide à la reconstruction de l'État, après la crise de 2012. L'aide de l'Union Européenne, partenaire incontournable de l'État malien, se traduit à la fois dans le volume financier et dans les orientations proposées pour le 11ème Fonds Européen de Développement (FED).

Les secteurs identifiés dans le Programme Indicatif National (PIN) répondent aux priorités affichées par l'État, dans sa stratégie nationale de développement qui est le reflet des nombreux défis auxquels l'État est confronté. Le Fonds Européen de Développement finance un vaste programme de développement et de refondation de l'État à hauteur de 75 millions d'euros (programme PARRADER). Les programmes du PARAD (9ème FED- 2006-2010) et du PARADDER (10ème FED-2010-2014) constituent des appuis budgétaires sectoriels mis en œuvre avec un soutien institutionnel fort (assistance technique, coopération décentralisée, appui au contrôle général des finances publiques, appui aux Assemblées Régionales et renforcement de la politique de décentralisation, etc.). La PARAD finance la déconcentration de l'État et la décentralisation concomitamment. En tant qu'appui budgétaire, les décaissements les plus importants sont décidés sur la base de conditionnalités et sur la base d'indicateurs de performance des politiques sectorielles. Depuis de nombreuses années, l'Union Européenne, les institutions de Bretton Woods (FMI et BM) sont les principaux bailleurs de l'État malien dans tous les secteurs de l'économie et de la refondation de l'État. Du fait des accords de coopération signés avec le Mali, l'UE apparaît de loin comme le principal soutien financier de cet État.

En effet, en ce qui concerne les ressources financières figurant aux programmes indicatifs que l'UE devrait mettre à la disposition du gouvernement pour le financement de ces projets, de ces politiques sectorielles, macro-économiques et humanitaires. C'est ainsi un montant de 615 millions d'euros qui est prévu sur la période 2014-2020. Ce programme de financement comprend également un volet sécuritaire. L'ensemble des activités menées, dans ce domaine, dans le cadre du 11ème FED, concerne la réforme du système de sécurité. Pour exécuter les

programmes de formation des forces de défense et de sécurité (soldats, policiers, gendarmes et garde nationale), deux missions de l'UE sont présentes au Mali : European Union Training Mission (EUTM-Mali) et European Union Capacity Building Mission (EUCAP). Cette stratégie qui consiste à imbriquer le volet développement, lutte contre la pauvreté et refondation de l'État d'une part et approche sécuritaire (formation des militaires et des autres membres des forces de défense et de sécurité) n'est pas innovante.

Elle a été pratiquée dans le but de reconstruire (militairement, économiquement et politiquement) de nombreux pays comme l'Irak, l'Afghanistan détruits par d'interminables conflits. Le but des partenaires techniques et financiers était de mettre en place une approche globale pour mieux réussir la reconstruction de l'État au Mali et éviter ainsi de reproduire les mêmes erreurs qui ont été commises sur d'autres zones post conflit.

1.6.3 Les différents secteurs de concentration de l'aide internationale pour la reconstruction de l'État au Mali

Quel est la nature du lien entre infrastructures et développement ? Deux exemples illustrent cette corrélation. Les "New Deal" aux USA lors de la grave crise économique mondiale dans les années 30 et le "Plan Marshall" pour l'Europe après la fin de la seconde guerre mondiale ont permis de reconstruire l'économie des pays touchés. Dans le même ordre d'idées, les dirigeants africains avaient opté dans les années 2000 pour un plan

similaire : le NEPAD¹⁵⁹. Considéré comme le plan Marshall en faveur de l'Afrique, le NEPAD, se dotait d'objectifs larges et relativement complexes mais il n'a que partiellement atteints ses objectifs initiaux. Les crises politiques successives qui ont mis à feu et à sang de nombreux pays africains lors d'élections nationales ou locales ont fini par provoquer de profondes dissensions au sein des populations. La stabilité politique est donc nécessaire pour les investisseurs et les partenaires techniques et financiers qui poursuivent leur soutien aux États, dans de nombreux secteurs de développement.

L'État à travers le PRED (Plan de Relance Durable du Mali) a mis en place un système d'investissement national massif, en vue d'accélérer le développement des centres urbains et régionaux. Selon plusieurs économistes, il existe une relation positive entre productivité des facteurs de production et investissements en infrastructures. D'un point de vue keynésien, les politiques de grands travaux créent des emplois de façon directe et indirecte et peuvent lutter efficacement contre la pauvreté, particulièrement en milieu rural. Le véritable objectif de ce plan est de relancer l'économie afin d'insuffler de la croissance et de lutter efficacement contre la pauvreté.

¹⁵⁹ NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique est la fusion du Partenariat du millénium pour le programme de redressement de l'Afrique et du Plan Omega. La fusion a été finalisée le 3 juillet 2001, donnant naissance à la Nouvelle initiative pour l'Afrique (NAI), qui a été approuvée par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation l'Union africaine le 11 juillet 2001. La finalisation du cadre stratégique de la NAI le 23 octobre 2001 a constitué l'acte de naissance du NEPAD, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Le NEPAD a trois objectifs : promouvoir la croissance accélérée et le développement durable, éradiquer la pauvreté généralisée et extrême, et mettre fin à la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation.

L'originalité de ce plan de relance économique globale réside dans la volonté d'avancer parallèlement sur tous les secteurs de développement, au lieu de décomposer - par séquences - les priorités comme c'était le cas ces dernières années.

Plutôt que d'appréhender successivement l'option militaire et sécuritaire, les urgences humanitaires puis les questions de relance économique et de développement, le choix a été fait de combler, dans un même élan, dans le cadre de ce plan de relance durable l'ensemble des faiblesses qui ont conduit à la déliquescence de l'État en 2012. Les principaux axes de ce plan ont porté sur l'organisation d'élections censés être crédibles et transparentes, sur la reconstruction des infrastructures détruites dans le Nord, sur une réforme en profondeur de la gouvernance, sur le renforcement de la politique de décentralisation, en vue d'assurer la paix, la sécurité et l'intervention de l'État sur l'ensemble du territoire ainsi que la prise en charge des urgences humanitaires. En dehors du volet centré sur les questions politiques et institutionnelles, le plan prévoit également le financement et la réalisation de grands projets de développements ainsi que des fonds pour achever la mise en œuvre de projets déjà entamés mais cessés à cause de l'éclatement de la crise.

Pour les projets de développement, les axes d'intervention du PRED porteront tout d'abord sur quelques grands projets structurants du secteur agricole (la Zone Office du Niger). L'objectif est de doubler les superficies exploitées à l'horizon 2017 et pour les régions du Nord, un programme majeur pour la maîtrise d'eau et de développement de la zone lacustre (système Faguibine, Tanda-Kabara, lacs Horo, Fati, Tagadji, etc.). La construction du barrage du Seuil de Djenné figure également au programme. L'idée est de favoriser le développement agricole et piscicole afin de permettre l'aménagement de près de 60.000

hectares de terres irriguées dont 15000 hectares de terres déjà cultivables. D'autres grands projets de développement structurants sont également sur le point d'être mis en œuvre. Il s'agit de la réalisation du périmètre rizicole de Sarantomo avec un potentiel de 1000 hectares en maîtrise totale de l'eau. Ce projet financé par la Banque Islamique de Développement à hauteur de 3 milliards de F CFA a pour objectif de faire du Mali une puissance agricole en autosuffisance alimentaire tout en faisant reculer la pauvreté en milieu rural.

1.6.4 Une aide conditionnée à la mise en place de réformes structurelles en matière de gouvernance

Autrefois le Mali était une référence en matière de réussite démocratique et de stabilité mais l'effondrement de son État dans des conditions surréalistes a plongé l'Afrique de l'ouest entière dans le chaos politique. Les causes de cet effondrement sont nombreuses. La gouvernance défailante qui a été institutionnalisée depuis les indépendances demeure toutefois une des causes principales de la déstructuration des institutions étatiques. La bonne gouvernance et l'établissement des règles d'État de droit sont des conditions indispensables à l'installation durable des investisseurs étrangers. Des conditions sine qua non sont imposées par les bailleurs de fonds pour la poursuite de l'aide budgétaire : la transparence dans la gestion des fonds alloués à l'État et les réformes politiques et institutionnelles pour garantir une meilleure redistribution des richesses et la paix sociale. En filigrane, cette aide des bailleurs de fonds qui permet à l'État de clôturer le budget sur les dépenses annuelles est également un moyen de pression pour assainir la gestion des finances

publiques. Depuis la suspension de l'aide internationale, consécutive au coup d'État du 22 mars 2012, de nouvelles directives ont été « dictées » par la communauté internationale en vue de garantir un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Dans un premier temps, ces sanctions visaient à anéantir toute velléité d'accaparement du pouvoir par les militaires d'une part. D'autre part, il s'agit de montrer la détermination de la communauté internationale face à d'éventuelles mutineries militaires destinées à déstabiliser des régimes démocratiquement élus dans d'autres pays. Les scandales de corruption, les défaillances dans la gestion publique de l'aide allouée à l'État par la communauté internationale ont entraîné une crise de confiance entre celui-ci et les principaux bailleurs. De facto, l'aide fut temporairement suspendue en 2014. Plusieurs dérapages dans la gestion de contrats publics ont provoqué un gel du programme du FMI et la suspension de l'aide budgétaire internationale. La révélation en mars 2014 de contrats d'acquisition de matériels militaires surfacturés et d'un avion présidentiel non déclaré a entamé la relation de confiance avec le FMI.

Le FMI a ainsi exigé des autorités maliennes la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures en matière de gouvernance publique. Parmi ces préconisations, on citera en particulier la publication des audits évaluant la conformité des transactions incriminées au regard des règles budgétaires et des marchés publics, l'adoption d'un décret ciblant une plus grande transparence et à un meilleur contrôle des contrats de défense, la réintégration des dépenses extrabudgétaires. Ces différentes mesures ont été appliquées et ont permis une reprise du programme en décembre 2014. Outre une stabilisation du nord du pays, le respect par les autorités maliennes de leurs engagements en matière de gouvernance publique est une condition essentielle pour la poursuite de l'aide. Si l'aide budgétaire représente une

proportion croissante des intentions des bailleurs, la performance des aides projet transitant par le budget de l'État représente une petite partie des fonds alloués à l'État. Pour permettre une meilleure redistribution de cette aide, les États-Unis semblent avoir trouvé la solution idéale à travers le Millénium Challenge Account (MCA). Ce dispositif permet au gouvernement américain d'accorder des prêts à des pays en échange d'améliorations mesurables dans certaines performances (économique, respect des droits de l'homme, bonne gouvernance et stabilité politique et démocratique). Cette méthode de la mise sous condition diffère des approches précédentes en attribuant une assistance sous condition plutôt que des prêts, et en utilisant des indicateurs plus généraux, adaptés à la dimension du pays en question.

Ces indicateurs établis par les USA excluent de nombreux pays de cette aide utile. Le Mali en a bénéficié même s'il est difficile d'affirmer que les critères d'éligibilité ont tous été remplis de 2006 à 2012. « Si l'aide au développement fait si souvent débat, c'est qu'il est délicat d'apprécier les effets d'une aide massive »¹⁶⁰. Grâce au MCA, le Mali a obtenu une aide évaluée à 461 millions de dollars, avant l'éclatement de la crise. Cette aide visait à accroître la stabilité économique, la productivité agricole et à élargir l'Aéroport International de Bamako. Son objectif principal était de servir de catalyseur pour une croissance économique durable et une réduction de la pauvreté grâce à des investissements clés en

¹⁶⁰William Easterly « Le fardeau de l'homme blanc - l'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres » Édition Markus Haller, 2009, pages 71

infrastructure. Le contrat (EIF) est entré en vigueur le 17 septembre 2007, ouvrant le calendrier quinquennal pour la mise en œuvre du projet. Le MCA prend au sérieux l'engagement de ses pays partenaires en termes de gouvernance démocratique et de primauté du droit. Le coup d'État militaire de mars 2012 a poussé le gouvernement américain à résilier le contrat, privant de facto le pays d'une aide essentielle pour le développement de certains secteurs. Cette stratégie avait pour but de stimuler les pays qui ont bien avancé sur la voie des réformes afin qu'ils puissent devenir éligibles aux critères de financement du MCA.

2 DEUXIEME PARTIE : TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT AU MALI

2.1 Chapitre 1 : Le nouveau projet de réforme territoriale : entre autonomie, régionalisation et fédéralisme

2.1.1 Définition des concepts et enjeux : autonomie, régionalisation et fédéralisme

Autonomie, régionalisation et fédéralisme sont pendant longtemps des concepts largement véhiculés au Mali durant de nombreuses années, en vue de trouver une issue définitive à l'irrégentisme touareg, dans le nord du pays. L'utilisation de ces concepts - aux contours souvent complexes - souligne tous les obstacles auxquels sont confrontés les pouvoirs publics, les facilitateurs dans les négociations de paix et les groupes armés. La définition de ces notions nous permettra de mieux envisager les enjeux et la nouvelle forme d'organisation territoriale qui se dessinent pour une sortie de crise à long terme.

Les questions liées à l'autonomie, à la régionalisation ou au fédéralisme ont été posées sur la « table » des négociations par les groupes armés, depuis les années 90 : elles résultent de la demande croissante des groupes armés touareg qui contrôlent une partie du nord du pays dans le but d'assurer leur ancrage territorial. Tous ces concepts ont un point commun : moins d'État et plus de pouvoirs pour les pouvoirs périphériques. En revanche, leur application peut porter atteinte à l'uniformité de la république et l'intégrité territoriale. La plupart des États africains sont des États unitaires, dans lesquels s'est progressivement imposée l'idée selon laquelle les collectivités locales devaient s'administrer. Il y a avant tout une différence singulière entre le fédéralisme, l'autonomie et la régionalisation. Le fédéralisme correspond au mode d'organisation d'un État. Il permet d'élaborer une association d'États qui décident de remettre une partie de leurs compétences à un État central.

Au sein de la fédération, interagissent des États fédérés et un État fédéral aux compétences différentes qui sont identifiées au moyen de 2 listes : Une liste de compétences qui relève des prérogatives de l'État fédéral, et une autre qui relève des États fédérés. A l'opposé, la régionalisation est une forme d'organisation de l'État à mi-chemin entre un État unitaire et un État fédéral. Ce mécanisme se caractérise par la reconnaissance d'une autonomie politique réelle qui est destinée aux entités régionales. Ces entité disposent d'un pouvoir normatif autonome et peuvent donc légiférer dans le cadre de la région. En termes d'autonomie des régions, on constate des similarités avec les États fédérés.

Les régions qui bénéficient d'un niveau d'autonomie politique officialisée par un statut juridique spécifique forment la subdivision d'un territoire indépendant et souverain. Les territoires qui jouissent de ce type de statut peuvent être des entités géographiques distinctes du territoire dont ils dépendent (dimensions linguistiques, lois, système de santé et politique fiscale). Dans ce cas, l'autonomie peut faciliter l'auto-administration. Contrairement à l'État fédéral, dans les pays où les régions bénéficient d'une grande autonomie, dans bien des cas, les relations sont souvent tendues avec les pouvoirs publics à cause des velléités d'indépendance (Catalogne en Espagne, Flandre en Belgique).

En effet, lors des états généraux de la décentralisation au Mali, les participants (État, société civile, partis politiques et partenaires techniques et financiers) ont voulu élaborer une nouvelle stratégie en vue de faire de la régionalisation un nouveau modèle de refondation de l'État. Leur objectif était de : mettre les régions au centre de la nouvelle gouvernance en les dotant de compétences très étendues. « L'importance nouvelle de la dimension spatiale du développement économique rend ainsi nécessaires des capacités d'action autonomes à

l'échelle des unités spatiales fonctionnelles qui se sont constituées, pour que celles-ci deviennent des foyers de développement »¹⁶¹. Pour réussir la territorialisation des politiques publiques qui puisse, mieux en capacité de valoriser réellement les potentialités locales, il faut, selon les acteurs s'appuyer sur la démarche de régionalisation, en renforçant les capacités de la région et en la structurant à l'échelle des réalités socioculturelles. Seule une véritable régionalisation à proprement parler pourra assurer les équilibres entre les territoires, basée sur la création de pôles de développement valorisant les ressources et les potentialités locales. A travers les choix budgétaires, la régionalisation permet aux élus locaux d'avoir les outils adéquats en vue de répartir les investissements, dans le temps et dans l'espace, afin d'attirer les entreprises sur leurs territoires.

Par ailleurs, la réforme de l'État, notamment par la voie de la déconcentration, exige des objectifs plus ambitieux afin d'assister les collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de développement, ce en conformité avec les politiques publiques sectorielles. Ces projets serviraient également, à la gestion durable de services publics de qualité destinés aux populations. Cette réforme de l'État doit être envisagée par une réorganisation territoriale ambitieuse et volontariste. A travers cette approche, la concrétisation du processus de régionalisation devient alors l'objectif global.

¹⁶¹ Gérard Marcou ; Artashes Gazaryan ; Karel Svoboda « La régionalisation en Europe - Situation, évolution et perspectives dans les États membres de l'Union européenne et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale » Document de travail de la Direction Générale des Études ; Parlement européen L-2929 Luxembourg, 2000 ; 173 pages. Document disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/168498/DGREGI_ET\(2000\)168498_F R.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/168498/DGREGI_ET(2000)168498_F R.pdf) et consulté le 17/03/2016

Ceci permettrait à la région de disposer d'une réelle identité au sein de laquelle les populations se reconnaissent et qui constituerait le niveau de programmation et de mise en cohérence du développement socioéconomique et territorial du pays.

L'idée d'accorder davantage de compétences à d'autres entités territoriales, comme les régions, afin de leur permettre d'impulser et de piloter les politiques publiques territoriales nous semble pertinente. A ce stade, le processus de régionalisation - déjà entamé par l'État malien - se trouve à un niveau « embryonnaire ». Rien ne permet d'affirmer que la démarche sera couronnée de succès ou, qu'elle risquera de mettre encore en péril l'unité nationale et l'intégrité territoriale. Pour parvenir à une meilleure réussite du plan de régionalisation, des réflexions et des expérimentations ont été engagées, au niveau de la plupart des régions.

Le processus de mise en forme d'une stratégie de développement économique régionale a été engagé et un dispositif dédié à sa conception (et à la définition de ses outils) a été mis en place. Ces initiatives constituent les premiers éléments pour la réussite de la régionalisation à travers la configuration d'une décentralisation renforcée. Le processus de décentralisation a connu de nombreux ratés, dans sa phase de mise en place or une politique de régionalisation mal appliquée peut avoir des conséquences néfastes en termes de cohésion des territoires. La régionalisation peut favoriser le désir d'indépendance de certaines régions riches ou isolées d'un pays.

La politique de régionalisation peut, et cela est préjudiciable, représenter une source de conflits des lors que les textes d'application ne sont pas mieux encadrés sur le plan juridique. Dans un État faible ou en faillite donc déjà « minés » par le clientélisme et la corruption, la

délégation d'autorité à des États ou à d'autres entités politiques (régions ou provinces) dotées d'une gouvernance locale se traduit la plupart du temps par un renforcement du pouvoir des élites locales et des réseaux de clientèles. Cela permet à ces derniers de garder le contrôle sur leurs affaires et d'échapper à toute vérification extérieure. Il ne s'agit pas de conclure que les pays qui ont opté pour cette réorganisation territoriale connaîtront à un moment ou un autre l'éclatement. Toutefois, de nombreux exemples à travers l'histoire politique de certains pays incitent à préconiser la prudence.

Une politique de type fédéral ou de régionalisation peut en effet porter atteinte à l'uniformité de la république si les textes sont mal interprétés. « Le cas de l'Espagne post Franquiste des « autonomies » et son évolution dans la période actuelle, où non seulement dans les communautés historiques (comme le pays Basque ou la Catalogne) mais aussi, dans les autres parties du territoire national, le processus de transfert périphérique de compétences et de moyens financiers a atteint de proportions tout à fait considérables, rendant lancinantes la cohésion du pays »¹⁶². En Belgique, le dernier des États fédéraux en Europe est né en 1993 d'un développement extrême du régionalisme qui aujourd'hui paralyse le fonctionnement des institutions. En France, le cas de la Corse s'apparente au régionalisme traditionnel : à la revendication d'autonomie, voire d'indépendance, portée par les divers mouvements nationalistes. L'État a répondu par un statut spécial qui, depuis 1991, donne à la Corse une forte autonomie institutionnelle, des compétences étendues en matière économique, culturelle

¹⁶²Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales » 2011, 245 pages

et éducative, et qui dote la Corse d'un régime financier et fiscal privilégié. En revanche, la Constitution française s'oppose à ce que soit reconnu un " peuple corse " qui pourrait prétendre à des droits collectifs. Une régionalisation non maîtrisée risque donc d'apporter un degré supplémentaire de fragmentation dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cette nouvelle politique territoriale fera émerger de nouveaux problèmes d'interaction entre les trois niveaux de collectivités territoriales, d'autant plus difficile à gérer étant donné que les compétences transférées à chaque collectivité restent à déterminer. L'enjeu pour les pouvoirs publics consiste à éviter, de mener des réformes à caractère politique. Ces réformes doivent répondre à une demande ou à un besoin exprimé par les populations. Les régions, nouvellement créées, doivent avoir des compétences administratives étendues touchant aux domaines essentiels de la vie économique et sociale. De plus, la législation doit orienter leurs politiques exclusivement vers le développement régional afin d'éviter les crises identitaires ou les revendications indépendantistes.

2.1.1.1 Les enjeux de cette nouvelle réforme en vue de renforcer la gouvernance locale

La crise politico-sécuritaire qui prévaut au Mali semble mettre en avant la dimension politique de la décentralisation ainsi que la nécessité de renforcer cette politique, en vue de mieux répondre aux enjeux de développement économique, social, culturel. Effectivement, les textes d'application de la décentralisation telle que prévue dans la Constitution de 1992 auraient pu permettre d'éviter la crise que traverse le pays ; cette décentralisation nécessite une réforme en profondeur.

L'État semble dorénavant enclin à transférer une partie de ses compétences aux régions, cercles et communes. Malgré tout, la mise en œuvre de cette réforme territoriale soulève certaines inquiétudes sur les conséquences de son application dans le cadre du schéma actuel d'organisation administrative de la république. Néanmoins, avec les états généraux de la décentralisation, de nombreuses pistes furent mises en avant :

- ☞ Deux scénarios de mise en œuvre possibles et leurs implications à moyen et long terme vis-à-vis des pouvoirs locaux;
- ☞ Des modalités de mise en œuvre de la réforme et l'impact sur l'administration dans son ensemble;
- ☞ L'éclairage sur les normes et procédures de la dite réforme ;

Cependant, la réforme territoriale doit être comprise pour ce qu'elle est : une diminution des pouvoirs de l'Etat central et le début d'un processus basé sur le jacobinisme apprivoisé. « Le Mali a accepté ce pari en 1992 à l'issue de trente années de régimes autoritaires, dans l'espoir que la libération démocratique permettrait d'arbitrer localement entre les intérêts concurrents et de régler les conflits au plus près de leur origine, tout en laissant l'État se concentrer sur ses fonctions régaliennes et sur la nécessaire redistribution entre régions¹⁶³ ».

¹⁶³ Joseph Brunet Jailly « Le Mali sous tutelle de la « communauté internationale »: une impasse! », disponible sur le lien <https://blogs.mediapart.fr/joseph-brunet-jailly/blog/180716/le-mali-sous-tutelle-de-la-communaute-internationale-une-impasse>; juillet 2016, article disponible en ligne et consulté le 17 septembre 2016)

Pour concilier le souci du gouvernement de traduire dans les faits sa volonté de décentraliser au même titre que les exigences d'une mise en œuvre prudente et d'un schéma progressif, les questions d'infrastructures et d'équipements ont aussi particulièrement retenu l'attention de l'administration et des autorités politiques. Autrement dit, le transfert de compétences en matière de ressources et compétences juridiques au regard du calendrier de mise en œuvre envers les collectivités territoriales sera bien réalisé ? En vue d'assurer un meilleur accompagnement des collectivités territoriales, l'État a créé un dispositif d'appui technique à ces entités en proposant quatre instruments. Ces outils servant à assurer un accompagnement sont, entre autres, l'organisation des services techniques déconcentrés de l'État en « pôle de services techniques autour du Préfet et du Gouverneur de région », la coopération entre les collectivités territoriales à travers un syndicat inter-collectivités territoriales ou une convention, la création de services propres des collectivités territoriales et le recours à des prestataires privés. Les enjeux de cette réforme visent avant tout, à permettre aux acteurs (État, collectivités territoriales et partenaires techniques et financiers) d'utiliser le cadre institutionnel et des instruments de la décentralisation améliorés dans le but de renforcer les capacités économiques et financières des régions.

2.1.1.2 La question de la territorialité des politiques publiques dans la nouvelle réforme

Pour mieux répondre aux besoins croissants des populations locales meurtries par des années de crises politique, militaire et sociale, l'État central a voulu donner une nouvelle impulsion à la décentralisation en mettant en avant l'importance de la gouvernance locale, ce grâce au transfert de compétences. Conscient des conséquences des déséquilibres territoriaux qui constituent, de facto, une des causes de cette instabilité chronique (depuis la fin des années 90), le Mali opta finalement pour une décentralisation poussée (régionalisation). Il s'agit donc de faire du processus de décentralisation une stratégie de réponse aux sources de la crise institutionnelle et sécuritaire.

La question fondamentale que nous nous posons alors est la suivante : cette territorialisation des politiques publiques dans le cadre de la gouvernance locale contribuera-t-elle à créer un autre type d'État ou sera-t-elle simplement une nouvelle politique destinée à masquer les lacunes d'un État défaillant ? Le faible développement des régions nord du pays semble être l'une des causes principales des nombreuses rebellions touareg qui ont non seulement « ensanglanté » le pays mais également mis à mal les acquis démocratiques. Dans ce contexte, l'approfondissement de la politique de décentralisation constitue un axe prioritaire de développement et d'élargissement des moyens alloués par l'État central, en favorisant le développement des territoires faiblement peuplés. Pour mieux territorialiser les politiques publiques locales, les compétences en lien avec certains domaines ont été transférées aux collectivités territoriales (santé, éducation, hydraulique, urbanisme et habitat, développement rural, ...).

La pauvreté qui sévit en milieu rural et l'absence de perspectives d'emploi pour des milliers de jeunes désœuvrés et désocialisés peuvent constituer un des enjeux majeurs du renforcement du rôle des zones rurales. Les collectivités territoriales ne doivent plus subir les politiques ascendantes et apparaître comme des vitrines de démocratie sans bases solides et sans réelle organisation structurelle des institutions. Une meilleure coordination entre les services publics et les collectivités locales permet, en amont, de pallier certaines insuffisances. Les multiples échecs du processus de décentralisation, ont permis de constater les nombreuses lacunes en matière de gouvernance et de coordination entre les différents acteurs concernés. En privilégiant la régionalisation, l'État entend reconnaître aux régions une certaine prééminence dans la conduite des politiques publiques locales. « Les politiques s'appliquent d'abord à un territoire, avant de spécifier des cibles en termes de domaines d'intervention ou de groupes sociaux¹⁶⁴ ». L'objectif prioritaire est de faire des territoires infra nationaux des moteurs de développement tout en favorisant une certaine complémentarité dans les actions de développement entre les régions et les territoires isolés. Plus précisément, une politique de régionalisation réussie permettra à coup sûr, de concrétiser et de développer les politiques publiques locales que les communes ne sont pas à mesure de mener. A travers cette proximité et cette complémentarité, les politiques publiques ont beaucoup plus de chance de connaître une exécution réussie et un taux de réussite plus avantageux.

¹⁶⁴ Jean Marc Offner « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », revue française de Science Politique, Editeur Presses de Science Po ; 2006, Vol.56, page 27-47 ; disponible sur <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-page-27.htm> et consulté le 17/04/2015

2.1.1.3 Une réforme territoriale en réponse à la crise politico-institutionnelle de 2012

La crise institutionnelle, militaire et économique qui a accéléré la désintégration de l'État a rendu nécessaire - vis-à-vis de l'opinion publique et de la communauté internationale - une action forte pour mettre en œuvre des réformes territoriales courageuses. L'objectif de cette réforme qui vise à corriger les fractures territoriales consiste également à prévenir d'éventuelles autres crises. En mettant en avant les aspects négatifs des politiques de décentralisation passées, l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique territoriale suscitent de nombreuses inquiétudes. L'État malien a en effet mis en place une réforme territoriale qui accroît les prérogatives des collectivités territoriales. Cette réforme accorde l'opportunité aux collectivités (région, département et communes) de lever des emprunts sur les marchés financiers ou de nouer des partenariats public-privé en vue de promouvoir le développement local. Dorénavant, il incombe aux régions d'impulser une nouvelle dynamique en vue de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

Concrètement, cet « échafaudage » en matière de gouvernance, constitue une base solide pour faire face aux nombreux défis inhérents à la phase de reconstruction des institutions locales. Pour comprendre la situation qui prévaut actuellement au Mali, il est nécessaire d'analyser en profondeur les rapports entre l'État et les territoires. En effet, au Mali comme dans d'autres pays africains, les territoires ont été rarement mis en valeur. Cette réforme vise avant tout à renforcer la gouvernance locale, à accroître la compétitivité économique et à réduire les inégalités entre les territoires.

Depuis la mise en place du processus de décentralisation, les collectivités territoriales restent confrontées à une mise en œuvre balbutiante de la gouvernance locale. Dotées de budgets de fonctionnement dérisoires - eu égard aux besoins des populations - ces collectivités font face à d'énormes difficultés alors qu'elles tentent de démontrer l'utilité de leur rôle aux populations locales. Les projets, souvent conçus dans la précipitation et mal ficelés, conduisent à une construction territoriale sans vision à long terme. Cette politique du flou, pratiquée depuis de nombreuses années par l'État et les collectivités territoriales, tend encore à brouiller les pistes et à rendre l'action de l'État plus complexe.

Compte tenu de cette situation moins édifiante (réforme territoriale inadéquate) qu'on retrouve dans la plupart des pays d'Afrique francophone, la mise en place d'une nouvelle réforme s'avérerait d'une nécessité absolue. La réforme territoriale mise en œuvre est pour autant audacieuse puisqu'elle résulte de l'application des « accords d'Alger »¹⁶⁵. Ces accords prévoient la création d'autorités intérimaires pour administrer les trois régions. La responsabilité revient dorénavant à l'État central de faciliter la coopération entre les gouverneurs des régions, les autorités intérimaires, le président des régions et les maires des communes urbaines. Finalement, la confusion s'accroît sur les prérogatives et le mode de fonctionnement de chaque structure. Dans cette configuration, il est évident que l'État apporte ici une nouvelle couche au millefeuille territorial et administratif.

En dehors même des nombreux risques au regard de la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale que peut entraîner cette réforme, d'autres éléments

¹⁶⁵ Accords signés en 2013 entre l'État malien et les principaux groupes armés Touaregs (excluant les jihadistes) pour mettre un terme à la guerre dans le nord du Mali

viennent se greffer à cette situation d'incertitude institutionnelle. Ces autorités intérimaires ont été mises en place dans les cinq régions du nord dont trois régions déjà existantes (région de Tombouctou, de Gao et de Kidal) et deux régions nouvellement créées (région de Taoudenit et celle de Ménaka) en réponse à la crise politico-militaire qui touche le pays depuis janvier 2012. Elles ont été installées avec des compétences à redéfinir. Ces autorités vont-elles jouer le rôle de représentant de l'État central, vont-elles travailler en collaboration directe avec les gouverneurs de régions, vont-elles servir les mouvements armés qui ont permis leur installation ou vont-elles répondre aux demandes croissantes d'une population exténuée par des décennies de pauvreté, de rebellions et de sécheresses ? À l'heure actuelle, il nous paraît difficile de répondre à ces questions compte tenu du flou juridique et politique qui entourent l'installation des autorités intérimaires. La réforme territoriale est-elle ainsi guidée par des calculs politiques ou par la volonté d'apporter des changements notables dans le fonctionnement structurel de l'État ?

La première hypothèse nous semble la plus probable. Elle démontre la capacité des groupes armés à dicter leur desiderata au sujet des réformes que l'État était censé mener. Pour résorber les déséquilibres territoriaux et favoriser le développement économique et local à l'échelle nationale, une réforme territoriale était prévue depuis 2010. La politique de décentralisation et le choix de Kidal comme région, dans les années 90, attestent de l'influence des différentes rebellions sur les changements opérés par l'État central au niveau de la gouvernance territoriale. Cependant, c'est à travers la crise de 2012, que l'État a procédé au morcellement de certaines régions (celle de Tombouctou et de Gao) pour créer les régions de Taoudenit et de Ménaka.

La création de ces nouvelles régions soulève d'autres questionnements : Seront-elles capables de fonctionner normalement ? Quels sont les moyens dont elles disposeront ? Était-il judicieux de procéder à la création de nouvelles régions sans renforcer- en amont - celles déjà existantes ? Toutes ces questions resteront sans réponse puisqu'elles touchent au volet politique et au mode de fonctionnement désuet de l'État durant les 20 dernières années.

2.1.1.4 La régionalisation dans la nouvelle réforme territoriale : une meilleure perspective pour la territorialisation des politiques publiques

La régionalisation en tant que une nouvelle phase d'évolution dans le processus de décentralisation réorganise les rapports entre l'État central et les collectivités territoriales. Des liens désormais basés sur le partenariat et la régulation prennent forme. « La décentralisation malienne s'est donnée comme objectifs, entre autres, de contribuer au développement local et à la démocratisation de la vie politique en créant les conditions d'une participation accrue des populations au processus de décision et à la gestion des affaires de leurs communes. En effet, dans le rapport final des états généraux de la décentralisation »¹⁶⁶, les propositions ont ainsi porté sur les orientations structurelles permettant de faire évoluer l'organisation institutionnelle de l'État et de la gouvernance au Mali.

Cela devra se traduire par l'instauration d'une nouvelle forme de gouvernance qui consistera à parachever le processus de décentralisation, sans mettre en danger l'unité nationale et

¹⁶⁶ Cérémonie de restitution des résultats du Rapport général des états généraux de la décentralisation tenue du 21 au 23 octobre 2013 au Centre International de Conférence de Bamako sous la haute présidence du Président Ibrahim Boubacar Keita.

l'intégrité territoriale. Le consensus politique pour une « décentralisation renforcée » dégagé par les états généraux de la décentralisation du 21 au 23 octobre 2013 met la régionalisation au centre de la décentralisation et du développement institutionnel au Mali. Cette rencontre de 2013 a ainsi servi à recenser les orientations et les modalités de mise en œuvre du processus de décentralisation à court, moyen et long termes. Les participants aux états généraux se sont en effet basés sur les acquis et ont tenu compte des lacunes et des défis mis en évidence par la crise institutionnelle et sécuritaire que vient de traverser le Mali.

La régionalisation s'inscrit pleinement dans la réforme de l'État telle que définie dans le Programme de Réforme de l'Administration (PRAP-2015-2021) qui fait suite et remplace le Programme de Développement Institutionnel (PDI). Les collectivités territoriales et les régions, en premier lieu, mettront en œuvre à leur niveau les stratégies de gestion (axée sur les résultats) et de contractualisation définies dans ce nouveau programme. En effet, « l'option retenue pour conduire la décentralisation (transferts de blocs de compétences homogènes) a prolongé le modèle d'action antérieur, se contentant de déplacer les lignes de partage de la mise en œuvre des politiques publiques »¹⁶⁷. Pour mieux réaliser cette politique, un Contrat Plan État-Régions (CPER) a été mis en place par l'État central en vue de libérer l'énergie des territoires ruraux. Trois corollaires à cette définition nous semblent émerger : le processus de régionalisation peut impliquer une grande diversité d'acteurs (publics et privés), de registres (formels et informels) et de niveaux d'interaction (« par le haut », « par le bas ») et

¹⁶⁷ Renaud Epstein « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », Esprit, novembre 2005, pages 319

d'agendas. Ce processus peut également résulter d'une stratégie délibérée ou relever d'un effet émergent, il peut aussi susciter la création d'institutions.

Le modèle de la nouvelle administration territoriale attribue à l'échelon régional le pilotage de l'action administrative d'État tandis que les cercles ont la charge de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, le préfet de région a « autorité » sur les préfets de cercle afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État dans la région. Cela se traduit par un pouvoir « d'instruction » et un droit « d'évocation » ainsi que par l'affectation de crédits au titre de budgets opérationnels de programme. Le préfet de cercle conserve des prérogatives propres (contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, sécurité publique). Régionaliser consiste à reconnaître une prééminence du niveau régional en vue de coordonner et intégrer les politiques de l'État et les programmes des collectivités territoriales, dans le respect de l'autonomie de celles-ci et de leurs compétences respectives.

La région a suffisamment de potentiel pour développer des fonctions que les communes ne peuvent assumer. Ces deux entités sont néanmoins suffisamment proches pour s'aider et faire émerger des priorités adaptées et partagées dans les projets de la région. Ces dernières se verront octroyer d'importantes responsabilités : le Gouvernement central devra en tenir compte dans une nouvelle organisation, tant pour sa représentation sur le territoire, et ses services déconcentrés que pour les administrations centrales. Décentraliser l'État en mettant en avant les particularismes régionaux constitue l'objectif principal de la nouvelle réforme territoriale. Le fait marquant aujourd'hui est le décalage entre l'intensité des transformations, inédites dans le reste du monde, et l'absence de politique publique d'accompagnement et de réflexion sur les questions territoriales en Afrique.

A partir des années 50 dans les pays occidentaux, de nombreuses mesures prises par les États montrent que le territoire est une variable endogène du développement. « Transférer une large part des attributions de l'État, et de sa substance même, aux collectivités naturelles, remplacer l'actuelle fonction publique d'État par des fonctions publiques régionales œuvrant au sein même des communautés dont elles sont issues, transformer le parti centralisé, hiérarchisé et souvent policier, en une confédération de partis régionaux, tels pourraient donc être les grands axes d'une politique tendant enfin à résorber les blocages et à libérer les créativité internes des sociétés d'Afrique noire¹⁶⁸ ».

Contrairement à une idée reçue, le nord n'est pas un territoire délaissé. Durant ces 20 dernières années, les régions nord du Mali ont effectivement bénéficié du financement de nombreux projets structurants ; des projets financés par l'État malien et les partenaires techniques financiers, pour des montants de l'ordre de dizaines de millions de dollars.

La problématique de la réussite de ces projets se situe au niveau de trois paramètres : l'inadéquation des projets de développement, l'insécurité et le détournement des sommes allouées pour la mise en œuvre intégrale des projets. D'autres potentialités doivent être valorisées.

Certes, le commerce légal est actuellement inexistant mais l'on pourrait envisager de miser sur une complémentarité avec l'Algérie qui représente un voisin puissant Le Mali dispose

¹⁶⁸ Thierry Michalon « Quel État pour l'Afrique? », l'Harmattan, Paris, 1984, pages 112

d'un cheptel de 12 millions de bovins alors que l'Algérie importe massivement sa viande du Brésil, de France et d'Inde. Le potentiel de coopération entre les deux rives du Sahara est grand et dépasse la seule sphère alimentaire.

Ainsi, avec près de 80 % de la population du septentrion résidant à proximité du fleuve Niger, l'ensablement du cours d'eau, la faible irrigation et l'enclavement dû au manque de routes - empêchant le développement de l'agriculture, la pisciculture et l'élevage - contraignent les populations à vivre à la merci des aléas climatiques. Ces dysfonctionnements ne peuvent faire oublier les grands chantiers en perspective, la route Niono-Goma-Coura-Tombouctou notamment, essentielle pour relier le nord et le sud du pays. On citera également des chantiers où les travaux ont été stoppés à cause de l'insécurité grandissante dans toutes les régions nord et centre du pays.

De même, à 130 km de Gao, le barrage de Taoussa dispose des crédits nécessaires à sa construction, une réalisation cruciale pour la région entière. Son chantier est cependant à l'arrêt du fait du manque de sécurité. Plus de 200 projets de développements seraient ainsi à l'arrêt dans toutes les régions du nord.

2.2 Chapitre 2 : Une nouvelle constitution dans un Mali post crise

2.2.1 Les enjeux de la nouvelle révision constitutionnelle

La Constitution du 25 février 1992 a institué un régime de type semi-présidentiel ou semi- parlementaire avec comme caractéristique fondamentale un Président de la république élu au suffrage universel direct, partageant le pouvoir exécutif avec un gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation sous l'autorité d'un Premier ministre. Ce sont les Titres III et IV de la Constitution - respectivement consacrés au Président de la république et au Gouvernement - qui fixent cette option fondamentale pour un régime politique que le constituant (originaire) n'a souhaité ni totalement parlementaire, ni totalement présidentiel (voire présidentialiste). Conformément à l'esprit du régime semi-présidentiel ou semi-parlementaire institué par la Constitution du 25 février 1992, l'article 38 est ainsi libellé : « Le Président de la république nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ». Le Président de la république ne disposait pas d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre fin aux fonctions du Premier ministre sans que celui-ci ne lui présente sa démission. Dans la constitution de 1992, les constituants ont voulu garder le « verrou » autour des pouvoirs du Président et ainsi établir un certain contrôle sur ses pouvoirs. Dans le nouveau projet de révision constitutionnelle, cette disposition disparaît et laisse place à des articles dont le contenu est non seulement peu explicite mais également suspect compte tenu du contexte politique africain lié à des tripatouillages constitutionnels.

Dans le communiqué du Conseil des ministres du 10 mars 2017, il est écrit : « Le projet de loi adopté confère au Président de la république la responsabilité de déterminer la politique de la Nation et le droit de nommer le Premier ministre et de mettre fin à ses fonctions sans qu'il soit nécessaire que celui-ci lui présente sa démission ».

Ce projet de loi sur la révision constitutionnelle, une fois adopté risque de faire basculer un régime semi-présidentiel au à un régime présidentiel. On s'interroge donc : comment prétendre consolider la démocratie du pays à travers la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul homme ? L'adoption éventuelle de ce projet de révision constitutionnelle entamera la répartition des rôles entre le Président de la république, le Premier ministre et les membres du gouvernement, avec le risque de modifier la nature même du régime politique au Mali.

En filigrane, on note dans ce projet de loi une forme de mimétisme du rapport sur le « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République »¹⁶⁹, instance présidée par Edouard Balladur en octobre 2007. Une partie de ce rapport qui visait à redéfinir les attributions du Président de la république, du Premier ministre et du Parlement contenait des propositions relativement

¹⁶⁹ Le « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République » et présidé par Edouard Balladur a remis son rapport le 29 octobre 2007 au Président Sarkozy. Ses propositions visent à redéfinir les attributions du président de la république, du Premier ministre et du Parlement. Compte-tenu de l'opposition acharnée des partis politiques (Parti Socialistes, les Écologistes, le Parti Centriste et même une frange de députés de la droite au pouvoir), ce rapport fut abandonné par le Président Sarkozy.

similaires au nouveau projet de loi sur la révision constitutionnelle, aujourd'hui avalisé par le gouvernement malien. La réforme constitutionnelle est fondamentale pour le bon fonctionnement des institutions de la république. Il s'agit, en effet, d'essayer d'apporter des réponses sur les sujets, les difficultés et les crises du moment, en les adaptant à la Constitution et aux défis du moment. La Constitution, comme loi fondamentale d'un État, permet de définir les droits et les libertés des citoyens ainsi que l'organisation et la séparation des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif. Une réforme constitutionnelle précipitée et inadaptée risque de provoquer une crise politique grave. Dans la proposition de l'État malien, on constate que si cette réforme est adoptée les droits du Parlement seront revus à la baisse, le Premier ministre aura le statut d'un simple collaborateur et le Président se verra attribuer des pouvoirs très étendus sans réel contrôle. Dans un pays où l'État peine de plus en plus à maintenir la sécurité et le contrôle sur une large partie du pays, entamer une procédure de réforme constitutionnelle sonne comme une fuite en avant de l'exécutif.

La révision constitutionnelle qui suscite aujourd'hui autant de passions et de critiques était pourtant prévue dans les accords d'Alger signés entre l'État malien et les différents groupes armés, présents dans le nord du pays, en 2015. Concrètement, cette révision doit permettre une plus grande décentralisation et renforcer le poids des collectivités territoriales. Après diverses révisions avortées sous Alpha Oumar Konaré puis Amadou Toumani Touré, la réforme constitutionnelle est présentée par l'exécutif actuel comme un moyen de moderniser enfin les institutions de la république. Dans ce cas, il reste à savoir si cette révision fournira des réponses concrètes aux nombreux défis qui se posent au pouvoir public, afin de répondre aux aspirations légitimes du peuple dans sa diversité.

2.2.1.1 Une réforme constitutionnelle largement décriée par les populations, la société civile et les acteurs politiques

Après vingt-cinq ans d'existence, la Constitution du Mali du 27 février 1992 pourrait connaître sa première révision. Adopté en Conseil des ministres en mars 2018, puis par l'Assemblée nationale - dans la nuit du 2 au 3 juin 2018 - le projet de révision constitutionnelle, annoncé par le Président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK), qui devait être soumis à référendum le dimanche 9 juillet 2018 a été finalement reporté sine die.

Dans un système de gouvernance politique (structure des institutions de la république) assez similaire à celui de l'ex-puissance coloniale, les réformes sont nécessaires et doivent être opérées graduellement afin d'apporter des réponses concrètes aux multiples défis qui se posent à l'État central. Cette réforme constitutionnelle que certains acteurs politiques appelaient de leurs vœux, en vue de passer de la troisième à la quatrième république, continue de fragiliser le pouvoir politique et les institutions de la république. Une réforme constitutionnelle est dans l'absolu pourtant indispensable. Elle permet de réorganiser l'administration publique, de corriger certaines lacunes en renforçant l'État de droit, de favoriser l'équilibre social et d'accroître les libertés individuelles. Dans un contexte marqué par des crises politiques dues à des modifications constitutionnelles qui permettent à certains chefs d'État de faire « sauter » le garde-fou constitutionnel pour se maintenir au pouvoir en Afrique, les réformes constitutionnelles crispent le climat politique et social. L'idée même d'engager une réforme constitutionnelle, pour mieux répondre aux défis qui se posent aux États, provoque des tensions politiques.

Les réformes constitutionnelles doivent être engagées dans un climat de confiance. Les « tripatouillages » constitutionnels récurrents dans certains pays - pour permettre l'allongement de la durée des mandats présidentiels - polarisent les débats publics sur le problème de la maturité démocratique du continent africain. De nombreux pays (Gabon, Sénégal, Mauritanie, Tchad, Burkina Faso, République Démocratique du Congo, etc.) ont connu de graves crises politiques suite à des réformes constitutionnelles qui touchaient à la limitation du nombre de mandats présidentiels. Le contexte au Mali était différent des autres pays africains puisque la contestation ne concerne pas la limitation du nombre de présidentiel mais porte sur deux points précis du projet. Officiellement, l'objectif principal de cette révision constitutionnelle est de donner une suite à l'accord d'Alger, signé en mai - juin 2015, entre l'État malien et la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA).

L'accord est toujours en souffrance et cette modification de la loi fondamentale, si elle est adoptée, devrait permettre une plus grande décentralisation (instauration de la politique de régionalisation) et une meilleure représentation des populations du nord du pays dans les institutions nationales. Aux yeux des opposants à cette réforme constitutionnelle, le texte ne permet pas de renforcer l'État de droit, de corriger les lacunes de la Constitution de 1992 considérée comme caduque et de renforcer la cohésion territoriale. En effet, certaines dispositions de la réforme constitutionnelle qui permettent au Président de la république de nommer un tiers du Sénat (créé à cette occasion) et le président de la Cour constitutionnelle renforcent nettement les pouvoirs du chef de l'État. Dans ce cas, on sort du régime semi-présidentiel pour entrer dans un régime purement présidentiel sans contre-pouvoir. Les opposants au texte se concentrent également sur le statut du président de la Cour constitutionnelle. Jusqu'ici désigné par les autres membres de la Cour, il sera, si la révision

de la Constitution est acceptée, nommé par le Président de la république. Or, le président de la Cour constitutionnelle est un acteur clef dans le décompte, l'invalidation et la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles. Le Président Ibrahim Boubacar Keita est donc soupçonné de vouloir, par cette mesure, préparer sa réélection en 2018 par ses opposants. Ces derniers craignent en effet que le président ne choisisse un président de la Cour constitutionnelle totalement inféodé au pouvoir politique. Dans un contexte marqué par une situation sécuritaire, économique et sociale très dégradée, les garanties pour mener à bien l'organisation même d'un referendum constitutionnel ne semblent pas réunies. En effet, toutes les parties nord et centre du pays sont gangrenées par le banditisme, l'insécurité et l'incursion des jihadistes. L'insécurité se propage dans tout le pays et dans les pays voisins. Si la situation sécuritaire ne connaît pas une amélioration dans les prochains mois, c'est l'organisation même des élections (présidentielle, locale) qui sera remise en cause.

2.2.1.2 La création du Sénat dans la nouvelle constitution en vue de renforcer les collectivités territoriales

La nouvelle Constitution, texte de 47 pages, est inspirée en partie par « la charte adoptée en 1236 à "Kuru Kan Fuga"¹⁷⁰ en ses valeurs et principes compatibles avec la forme moderne de l'État démocratique et républicain »¹⁷¹. Cette Constitution prévoit la création d'un Sénat à la place du Haut Conseil des Collectivités Territoriales mais ne remet pas en question l'article 7 relatif au nombre de mandats présidentiels. Le fait marquant dans les Constitutions successives, mises en application au Mali, résidait dans l'absence de références à l'expérience historique en particulier et au passé de manière générale. Les constitutionnalistes ont introduit, dans le nouveau projet de réforme constitutionnelle, de nombreuses références liées à la Charte du mandé ou Charte de kuru kan fuga. Cette charte fait clairement référence à l'histoire politique et organisationnelle de l'empire du Mali. La nouvelle Constitution du Mali, adoptée par l'Assemblée nationale le 03 juin 2017 (par 111 voix pour et 30 voix contre), entérine le système bicaméral que constituent l'Assemblée nationale et le Sénat. La création de cette Chambre sera sans doute l'une des avancées

¹⁷⁰ La charte du Kuru Kan Fuga ou charte du mandé ou encore, en langue malinké, Manden Kalikan, est la transcription d'un contenu oral, lequel remonterait au règne du premier souverain Soundiata Keita qui vécut de 1190 à 1255. Elle aurait été solennellement proclamée le jour de l'intronisation de Soundiata Keita comme empereur du Mali à la fin de l'année 1236. Il n'en existerait pas de trace écrite antérieure aux années 1960 et son authenticité est mise en doute par plusieurs chercheurs². Il existe plusieurs textes de la Charte, celui décrit ci-dessous qui remonterait à 1222 et provient des travaux menés à partir des années 1970 par Wa Kamissoko et Youssouf Tata Cissé, est inscrit en 2009 par l'UNESCO sur la liste du Patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

¹⁷¹ Préambule de la nouvelle constitution de la République du Mali

majeures de la politique de gouvernance à travers le renforcement des collectivités territoriales au Mali. Au-delà des risques liés au rôle et statut d'une Chambre (Sénat), sa création vise avant tout, pour les constituants, à redynamiser la gouvernance locale à travers l'implication de la société civile et des pouvoirs locaux, dans les prises de décision sur le plan national. De nombreux pays subsahariens (Cameroun, Sénégal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire) fonctionnent en effet avec un réel « échafaudage » institutionnel.

Le projet de création du Sénat était d'actualité, ce depuis 2011, c'est à dire sous la houlette du Président Amadou Toumani Touré. Soucieux de renforcer en particulier la politique de décentralisation, ce projet avait pour but de supprimer le HCCT¹⁷² jugé peu efficace par rapport aux défis à relever au Mali. Le Sénat semblait, aux yeux du régime du Président Touré, l'entité la plus à même de donner d'une part une impulsion forte aux politiques de décentralisation, à travers, une visibilité plus large quant à l'importante des collectivités territoriales. D'autre part, il s'agissait de favoriser l'amélioration de la qualité du travail législatif, l'équilibre du pouvoir législatif (bicaméralisme) et de renforcer le caractère démocratique de la révision constitutionnelle par le Parlement. Compte tenu de la tension politique que cette loi avait généré à cette époque du fait des risques liés à une révision constitutionnelle¹⁷³ (à tort ou à raison) par le Président Touré, l'idée fut abandonnée sous la pression des partis politiques et de la société civile.

Dans sa volonté de renforcer la démocratie au Mali, le Président Ibrahim Boubacar Keita avait relancé cette idée dans le cadre du nouveau projet de réforme territoriale. Le

¹⁷² Haut Conseil des Collectivités Territoriales

¹⁷³ Crainte des partis politiques sur la modification des limites du mandat présidentiel

bicaméralisme serait répandu dans de nombreux pays africains depuis l'avènement de la démocratie : 26 des 54 États africains ont soit réinstauré, soit créé, soit sont sur le point d'opter pour le mécanisme. Au Mali, la création du Sénat constitue l'un des points les plus critiqués de la réforme constitutionnelle en cours. Un avant-projet de loi portant révision de la Constitution du 25 février 1992 fut adopté en Conseil des ministres extraordinaire. Cet avant-projet de loi qui doit faire l'objet d'autres débats à l'Assemblée nationale - et non par voie référendaire comme cela est prévu par la constitution de 1992- inclut une partie sur la mise en place du Sénat. Dans l'article 26 de la Constitution de 1992 est indiqué en effet que : « La souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »¹⁷⁴.

Les opposants à cette révision constitutionnelle ne manquent pas d'arguments. L'article 118 de la Constitution du 25 février 1992 stipule qu'aucune procédure de révision constitutionnelle ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité territoriale. De larges territoires (centre et nord du pays) échappant au contrôle de l'État, on s'interroge sur le bien-fondé de cette révision constitutionnelle. Les projets ou propositions de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et ceux relatifs aux instances représentatives des Maliens de l'extérieur sont soumis, en premier lieu, au Sénat (article 51). « Traditionnellement, on estime que la mise en place d'une seconde chambre permet de contenir d'éventuels excès d'une chambre unique, mais assure aussi une meilleure représentation des différentes sensibilités de la population et constitue une

¹⁷⁴ Constitution de la République du Mali

chambre de réflexion¹⁷⁵ ». Avec le Conseil économique et Social (CES) qui joue quasiment un rôle identique à celui du Sénat, la création d'une nouvelle institution risque de remettre en cause le fragile état des institutions de la république.

2.2.1.3 Les risques d'une réforme constitutionnelle « calquée » sur des modèles importés

Le mimétisme institutionnel reste ancré dans les pratiques et la gestion des affaires publiques en Afrique. Partant du postulat qu'il existe dans tous les pays de l'Afrique noire francophone, on s'interroge sur les conséquences de cette imitation validée par les constituants africains. En intégrant la communauté française en 1958, le Soudan français (actuel Mali) a adopté une Constitution structurée comme le modèle français. Après la rédaction de la Constitution en 1959, le texte est adopté dans les assemblées locales sous le contrôle de la puissance colonisatrice. « En 1960, la constitution Française était toute récente, et était donc censée s'être attachée à la solution des problèmes que l'époque avait à résoudre. Elle organisait une autorité centrale robuste et stable, point qui était ressenti comme d'importance majeure par de nouveaux États créés souvent dans d'anciens découpages

¹⁷⁵ Fleur Dargent « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », Contribution présentée lors du 8^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Nancy, 16 au 18 juin 2011, 23 pages ; disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN4/dargentT4.pdf> et consulté le 15/01/2015

administratifs »¹⁷⁶. Il s'avère difficile de faire abstraction du rôle joué, en filigrane, par les fonctionnaires de l'administration coloniale, les députés, les assistants techniques de la France. Les pays africains manquaient cruellement de cadres qualifiés pour rédiger des Constitutions cohérentes avec les aspirations des peuples. A travers l'incorporation de textes entiers issus de la Constitution française, on note une volonté de transférer la culture des institutions françaises aux futures ex- colonies. Maintenir les futurs États indépendants sous le joug de l'ex-puissance coloniale semble être la démarche sous-jacente.

Plus de 50 ans après les indépendances, l'importation des textes fondamentaux de l'ex-puissance coloniale se poursuit. De nombreuses réformes engagées apparaissent comme des formes édulcorées de certaines réformes initiées dans les pays occidentaux. L'efficacité de cette pratique reste toutefois à prouver tant cette stratégie du copier-coller a montré ses limites. Les politiques de décentralisation, de création des structures de lutte contre la corruption et d'élaboration même des Constitutions contiennent des dispositions entières empruntées à des institutions occidentales. Cela signifie-t-il que les pouvoirs publics en Afrique rencontrent des difficultés à comprendre le mode de fonctionnement de l'État sur leur continent ? S'agit-il juste d'une volonté de reproduire les constitutions des puissances occidentales ?

Il est effectivement complexe de transposer et d'adapter une loi ou même une politique publique française au schéma malien. Les paradigmes de gouvernance et les structures du fonctionnement de l'État sont différents. Une réforme constitutionnelle, au sein

¹⁷⁶ Jean Bruyas « Les institutions de l'Afrique noire moderne », l'harmattan, 2008, pages 114 - 115

d'un État en pleine mutation, permet a priori de gommer de nombreux défauts en vue d'assainir les rapports entre l'administration et les administrés. La réforme en question devrait permettre, en outre, de faciliter la rationalisation de la carte territoriale et de renforcer la cohésion sociale potentiellement soumise à des interprétations erronées. La compréhension des dimensions politique, économique et sociale est primordiale pour mieux appréhender la nature fondamentale du territoire au Mali. La question territoriale reste au cœur de tous les enjeux du pays depuis les indépendances. La réforme de la première république conduit à la création de régions homogènes censées permettre des complémentarités zonales, tout en maintenant les cercles coloniaux, véritables relais du pouvoir central.

Il s'agit encore de circonscrire et de contrôler donc d'accentuer le jacobinisme. L'instauration du millefeuille territorial et administratif dans un pays fragile peut avoir des conséquences graves : retard dans le traitement des dossiers administratifs, confusion au sein de plusieurs exécutifs, risque d'accentuation de l'affaiblissement étatique et aggravation de la situation économique des collectivités. Par deux fois, la région de Gao fut subdivisée en réponse à la rébellion touareg (celle de 1962-1963 et celle de 1990-1994) sans pour autant prévenir d'autres rebellions et soulèvements. La réponse apportée par l'État central, depuis les années 90, ne semble pas répondre aux attentes des populations, particulièrement les populations nomades. La création de nouvelles entités territoriales pour satisfaire certains clans est loin des préoccupations des populations qui aspirent à sortir de la paupérisation croissante et de l'insécurité chronique. Le problème semble relever d'un manque de projets de développements structurants. En effet, si l'affaiblissement de l'État demeure un des principaux facteurs à l'origine des conflits intra-étatiques, ces luttes peuvent

trouver également leur source dans les inégalités en termes de développement. Ces inégalités sont aggravées par la volonté de captation de certaines ressources naturelles (« la malédiction des ressources »), ou par la volonté de remettre en cause des frontières contestées, héritées de la colonisation, comme celles de l'Érythrée. La création d'un État ne se décrète pas mais il s'avère que presque tous les États sont nés d'une construction arbitraire et que, finalement, la « greffe a pris »¹⁷⁷. Ce constat suffit-il à justifier l'importation massive de structures, d'institutions, de règles et codes de loi (dont les constitutions) pratiquement clés en main ? Les États ou territoires concernés sont incités à adopter un maximum d'outils internationaux au risque d'être en décalage avec la réalité sociopolitique de leurs pays. Des similitudes avec la Constitution française restent perceptibles y compris en matière de politique de défense.

Dans l'article 61 du nouveau projet de révision constitutionnelle, il est précisé : « Quand le gouvernement décide de faire intervenir les forces armées à l'étranger, il en informe le parlement au plus tard trois jours après le début de l'intervention en précisant les objectifs poursuivis. Et lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du parlement »¹⁷⁸. A travers cet article - qui figure également dans la Constitution de l'ex-puissance coloniale - on constate l'ampleur de cette démarche de mimétisme dans les Constitutions en Afrique francophone. De nombreux exemples allant dans ce sens figurent dans la plupart des Constitutions africaines. Des textes introduits dans certaines constitutions africaines et issus de

¹⁷⁷ Bertrand Badie « l'État importé, l'occidentalisation de l'ordre politique », Édition Fayard, 1992 ; 334 pages

¹⁷⁸ Constitution de la République du Mali

l'administration de l'ancienne puissance coloniale n'ont toujours pas atteint les résultats attendus, dans la plupart des États d'Afrique francophone.

2.3 Chapitre 3 : Quel type d'État pour normer une société de plus en plus fracturée depuis la crise de 2012

2.3.1 La démocratie locale comme enjeu majeur de la réforme de l'État : pistes et réflexions

La question qui émerge constamment comme un leitmotiv, depuis l'éclatement de la crise sociopolitique en 2012, est pour les autorités publiques celle de savoir comment accroître la participation des citoyens au débat public et au dialogue sur la réconciliation nationale. De nombreux observateurs constatent régulièrement une certaine saturation, voire lassitude, des habitants vis-à-vis des questions qui touchent à leurs soucis quotidiens. La faible participation des citoyens, lors des élections, depuis de nombreuses années prouve le des citoyens envers les politiques pour des raisons qui semblent diverses. La participation des populations est indispensable pour débattre de leurs préoccupations et sceller la réconciliation nationale. Cette participation se matérialise surtout à travers la codécision, le débat public et le « pouvoir d'agir » dans les quartiers. L'autorité ne peut pas être uniquement unilatérale (à sens unique : du haut vers le bas). Elle peut également procéder de bas en haut et latéralement à l'intérieur de l'État.

« La promotion de l'idéologie de la participation a pour but de remédier à la perte de légitimité qui résulte de la crise de participation »¹⁷⁹. L'enjeu consiste à parler de la démocratie locale ou participative, à instituer le débat citoyen pour définir avec les habitants les politiques de développement de leur territoire. Francis Fukuyama abonde dans ce sens, dans son livre « State building : gouvernance et ordre du monde ». Il n'y a pas selon lui un modèle d'organisation universel - stricto sensu- de l'appareil étatique. Il indique que : « la plupart des bonnes solutions aux problèmes d'administration publique, tout en partageant certains traits communs de projet institutionnel, ne seront jamais des modèles parfaits, parce qu'elles doivent intégrer un grand nombre d'informations spécifiques au contexte »¹⁸⁰.

Ce fait entraîne à son tour d'importantes implications sur la façon dont on peut aider à se renforcer dans les pays en développement. Pour Fukuyama, les bonnes solutions de l'administration publique dans les pays en voie de développement doivent être locales, en un certain sens ; ce qui requiert une relation différente entre les gouvernements de ces pays et leurs conseillers et donateurs extérieurs.

¹⁷⁹ Maryvonne Bonnard « les collectivités territoriales », la décentralisation française, Collection les notices, DERN édition, 2009, pages 121

¹⁸⁰ Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 76

2.3.2 La nécessité de prendre en compte les spécificités locales à travers une participation citoyenne accrue

Autrefois, au Mali, les autorités traditionnelles et coutumières détenaient et exerçaient un pouvoir d'influence réel grâce à des systèmes et mécanismes traditionnels de règlements des conflits, ce avant même la pénétration coloniale. L'irruption coloniale au sein de la société malienne a légèrement modifié les rapports de force au détriment des chefs coutumiers. Cependant, ils gardent une certaine influence sur les structures sociétales et sur ses décisions publiques. Sans rôle officiel, les chefs locaux, une fois impliqués dans la gestion politique locale et nationale peuvent aider à la résolution de nombreux conflits en matière de prévention et en complémentarité avec l'administration (préfet, sous-préfet et les élus locaux) par exemple, dans l'amélioration de la gestion du fichier d'État civil, de l'école, de l'hydraulique rurale et urbaine et de la santé.

Pour donner plus de visibilité au pouvoir traditionnel, l'État a élaboré des répertoires des conseillers communaux, des chefs de villages, des membres des fractions, des responsables de quartiers et de leurs Conseils. Ces annuaires concernent dix collectivités, retenues comme territoires d'expérimentation. Ces outils permettent d'identifier et d'enregistrer les difficultés rencontrées lors de la phase expérimentale pour en faire des outils de reconnaissance juridique et de travail aux mains des représentants de l'État, des maires et des partenaires (techniques et financiers). Ces répertoires permettront de faciliter la constitution d'une banque de données, de renforcer les capacités des chefs locaux et des collectivités territoriales, dans les secteurs et domaines transférés par l'État central. Le rôle dévolu aux chefs traditionnels, très crédibles et très populaires, donne évidemment une

nouvelle dimension aux politiques publiques dans un pays où près des $\frac{3}{4}$ de la population vit soit en milieu rural soit dans les villes moyennes. Cette vision de l'action publique est promue par l'ONU dans le cadre de l'Agenda 21 qui préconise l'implication et la participation des populations et collectivités locales aux différents projets s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Les autorités traditionnelles, jouissant certes d'un pouvoir assez limité, jouent déjà un rôle important dans l'apaisement du climat social, en cas de fortes tensions (entre populations ou entre populations et autorités). Les états généraux de la décentralisation du 21 au 23 octobre 2013 préconisent en vue d'une réussite entière du processus de décentralisation d'œuvrer à une participation accrue des populations dans le processus de décision publique. Les citoyens et les autorités traditionnelles ne doivent pas se sentir décalés par rapport aux politiques qui concernent leur territoire. Pour que la décentralisation puisse être un instrument politique de solution à la crise, il est nécessaire de promouvoir une nouvelle approche de gestion des questions de paix, de sécurité et de développement, approche qui impliquerait pleinement les collectivités.

Ce qui permettrait, à la fois, de renforcer le processus démocratique, d'enraciner davantage la décentralisation et de favoriser efficacement le développement économique, social et culturel. En partant de ce postulat, la responsabilité sera partagée entre l'État, les collectivités territoriales, les populations et les chefs traditionnels (leaders religieux, chefs de villages, chefs de cantons et chefs de tribus). Le domaine de la réalisation des infrastructures de développement en est une illustration parfaite. En matière de développement local, sans une coopération étroite avec les pouvoirs locaux, les grands projets de développement conçus et pilotés par l'État central ou par les organismes internationaux (FMI-BM) pourront s'avérer

inefficaces. L'élaboration d'un plan de développement local implique, en effet, de franchir plusieurs étapes majeures. La collectivité doit parvenir à afficher un projet qui soit le résultat d'une volonté locale forte et d'une articulation cohérente entre les multiples acteurs du territoire. « Faire en sorte de propager le langage managérial au plus grand nombre des citoyens »¹⁸¹. L'idée de base est de permettre aux acteurs locaux (chefs coutumiers et responsables des collectivités territoriales) de s'approprier des démarches visant à faire émerger les visions et les idées de projets de développement, en fonction des spécificités territoriales. L'élaboration de ce plan de développement local nécessite l'implication de tous les acteurs ainsi que des arbitrages. Réaliser des projets ou mener des politiques éloignées des préoccupations des populations locales ne résoudront pas systématiquement les problèmes quotidiens des habitants.

2.3.3 La péréquation comme paradigme à un développement territorial équitable des collectivités

Les questions traitées dans la partie qui suit concernent trois dimensions locales : les ressources propres des Collectivités territoriales (assiette, recouvrement, dépense), les possibilités d'amélioration de la fiscalité locale et la mobilisation des ressources des collectivités territoriales.

¹⁸¹ Olivier Thomas « Gouvernement des villes et démocratie participative: quelles antinomies », Pouvoirs n°104 - Islam et démocratie - janvier 2003 - p.145-158. Article en ligne et disponible sur <https://revue-pouvoirs.fr/Chronique-Gouvernement-des-villes.html>. Consulté le 13 novembre 2015

Les ressources de l'État sont transférées aux collectivités territoriales (ressources issues des transferts de compétences, subventions) pour aboutir, à une augmentation conséquente des dotations budgétaires. De ce fait, ce transfert permet d'offrir aux collectivités territoriales les moyens (humains, financiers et patrimoniaux) nécessaires à l'exécution normale de leurs missions. Jusque-là, l'intervention de l'État dans les territoires s'organisait de manière centralisée et descendante.

Dans ce registre, un intérêt sera porté au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) en lien avec le financement des projets de développement des collectivités territoriales. Son rôle consiste à assurer le contrôle de la qualité des réalisations, l'exploitation, la maintenance et la pérennité des investissements réalisés sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Son rôle est aussi celui de la promotion de la solidarité et de la coopération entre collectivités. Les débats accordent une certaine importance aux recommandations antérieures émises lors des rencontres ayant eu lieu en 2011 et 2012, avec des titres formulés ainsi : « Le forum national sur la décentralisation au Mali : bilan et perspectives » ; « Le forum des collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali : une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise ».

Ces orientations s'inscrivent dans une triple logique: la mise en œuvre du plan d'actions issu des recommandations du contrôle externe des investissements des collectivités territoriales, l'amélioration de la mobilisation des ressources financières des collectivités territoriales, l'accroissement des dotations budgétaires de l'État aux collectivités et la mobilisation de leurs ressources propres. L'amélioration substantielle des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, en vue d'offrir des services de qualité et des conditions

de vie meilleures aux populations, est effectuée à partir d'une relecture des critères de péréquation, dans un souci d'accès équitable des collectivités territoriales aux sources de financement étatique. Pour réussir cette mission, cinq recommandations ont été formulées par les participants à ces forums :

- ④ Renforcer les capacités des acteurs (les élus) en matière financière, budgétaire et comptable, en gestion des marchés publics et en gestion efficiente des ressources;
- ④ Faciliter l'implication de l'ensemble des acteurs - en particulier les citoyens, les services financiers et de contrôle - dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle des ressources des collectivités territoriales ;
- ④ Renforcer les capacités des collectivités territoriales sur leur rôle et responsabilités de maître d'ouvrages ;
- ④ Renforcer les ressources humaines compétentes et l'amélioration du système de contrôle interne et externe, par l'adoption d'une stratégie cohérente de formation continue, de recrutement, de redéploiement et d'affectation des agents ;

On retrouve en dernier lieu parmi ces nombreuses recommandations, la nécessité de susciter l'intérêt et la remobilisation des acteurs économiques en aidant le secteur privé dans la relance des activités économiques, à travers l'allègement de la fiscalité et à travers le développement du partenariat public-privé.

2.3.4 L'intercommunalité pour mieux consolider la cohésion des territoires à travers la décentralisation

La notion d'intercommunalité désigne les différentes formes de coopérations existant entre les communes. Elle favorise une mise en commun de compétences et une coordination des politiques publiques entre les communes, au niveau local. Au Mali, face à l'insuffisance des moyens techniques et des ressources humaines capables de conduire les politiques de développement au niveau local, l'État décide de changer de stratégies et d'orientations pour mieux répondre aux besoins des populations. Ce qui a conduit à la mise en œuvre de certaines initiatives telles que l'inter-collectivité. On parle d'inter-collectivité dans le cas de deux ou plusieurs collectivités territoriales (de même niveau) formant un partenariat. L'intercommunalité, quant à elle, correspond à un partenariat entre collectivités territoriales de niveau différent. Cependant, la forme de ce partenariat répond aux mêmes objectifs et possède les mêmes caractéristiques, d'une coopération à l'autre. L'État considère ces nouvelles formes d'associations comme des partenariats et ne s'inscrit pas ici dans une logique de subordination. L'intercommunalité ou l'inter-collectivité est une nouvelle forme d'association et de conjugaison des efforts de chaque collectivité territoriale en vue de favoriser le développement mutuel de leurs territoires. Dans l'article 94 de la nouvelle Constitution, il est expliqué qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre et que lorsque, l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou l'un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. Les collectivités territoriales ont la possibilité si, elles

le désirent, de former des intercommunalités ou inter-collectivités tout en conservant les compétences que la loi leur transfère. Toutes les compétences peuvent faire l'objet d'un transfert aux inter-collectivités, exception faite des questions économiques. L'approche même de l'intercommunalité semble similaire à celle du principe de subsidiarité qui apparaît comme un outil incontournable de renforcement de la démocratie locale. Doctrine phare de la politique européenne, l'UE a fait de ce principe un moyen de régir ses relations avec les États membres.

Le principe de subsidiarité est consacré par l'article 5 du traité sur l'UE par son introduction dans le droit européen (Traité de Maastricht, 1992). En effet, en dehors de domaines de compétences qui lui sont propres, l'UE n'agit que si son intervention demeure plus efficace que celle des États ou des régions membres de l'Union. Cependant, son existence est beaucoup plus ancienne : on retrouve déjà l'esprit du principe de subsidiarité chez Aristote ou Saint Thomas d'Aquin. En Allemagne, État fédéral, le principe de subsidiarité régit les rapports entre l'État et les Länder. En France, où l'État est unitaire et fortement décentralisé, l'application de l'esprit du principe de subsidiarité diffère sensiblement de celle des États fédéraux ou des États marqués par le régionalisme (exemple : l'Espagne). Il s'agit pour l'État de déléguer certaines de ses compétences aux collectivités en vue de gérer certains problèmes au plus petit échelon territorial. La concertation entre habitants et élus est un des éléments fondamentaux de l'application du principe de subsidiarité. L'intercommunalité aide à la conception de l'action publique, à mieux penser les problèmes qui émergent. De plus, elle aide les maîtres d'œuvre, les communes et les bailleurs de fonds à mettre leurs projets en adéquation avec les besoins des citoyens. La concertation

permet aussi de révéler des aspects non identifiés par les décideurs. Le débat amène, tout au moins, à la prise en compte (formelle) des points de vue divergents. La présence d'élus à une concertation leur permet d'avoir une vision plus précise de la décision à prendre et donc des arguments favorables et défavorables à cette décision. Dans le cadre de l'intercommunalité ou de l'inter-collectivité, le principe de subsidiarité constitue en tant que tel, un élément incontournable de la gouvernance locale.

2.4 Chapitre 4 : La crise de l'État et l'émiettement institutionnel au Mali face aux défis de l'aménagement du territoire et de la gouvernance

2.4.1 Une construction politique territoriale en décalage avec les enjeux actuels

Dans la configuration d'une demande sociale générale et d'une revendication territoriale spécifique, la décentralisation devient une des réformes phare de la troisième république. Ainsi, initié par le gouvernement du Président Alpha Oumar Konaré, le processus de décentralisation suscita un soudain engouement pour les pouvoirs publics, les citoyens, la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). La création des communes devait servir un quadruple objectif : renouveler la classe politique, promouvoir la participation populaire, juguler les dysfonctionnements de l'administration centrale et satisfaire certaines revendications des groupes armés au nord du pays. Cet avènement des communes engendra des recompositions politiques et territoriales majeures. Compte tenu des errements (mentionnés en amont) dans la politique de décentralisation, le processus fut non

seulement inachevé mais aussi mal appliqué fragilisant in fine les institutions de la république et les territoires ruraux.

Après la seconde guerre mondiale, la décolonisation conduisit à la formation d'États dans les futures ex-colonies. « Ces créations d'États en cascade réussirent dans les pays comme l'Inde et la Chine, mais elles ne furent que nominales dans maintes parties de l'Afrique, de l'Asie et du Moyen-Orient »¹⁸². Face à la crise de confiance entre l'État et la population et après plus d'un quart de siècle de centralisme exacerbé, la généralisation de la politique de décentralisation s'est avérée incontournable sous la troisième république. La constitution des communes, telle que voulue par la Mission De Décentralisation, traduit en effet des logiques de rupture forte. Autour de la bataille des chefs de lieux (chefs de tribus, chefs de villages et chefs de quartier), une forme de repli sur soi s'est installée dans plusieurs localités. Face à de nombreux villages et communautés ethniques réticents à l'idée d'intégrer certaines communes auxquelles ils étaient historiquement et géographiquement éloignés, l'État central a donné le choix aux villages et habitants d'intégrer les communes qu'ils auront choisies. « Des lors, se posent la question des capacités fonctionnelles des communes, censées apporter à leurs populations des services publics de base et initier une dynamique de développement local »¹⁸³. Et le processus connaîtra rapidement des insuffisances paralysant le bon fonctionnement des différentes collectivités territoriales. Cette paralysie que Francis

¹⁸² Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 18

¹⁸³ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne », Éditeur Vendémiaire, 2013, pages 103

Fukuyama qualifie d'ailleurs « d'ambiguïté organisationnelle »¹⁸⁴ impactera de manière défavorable le mécanisme de la gouvernance locale au Mali.

« Ainsi, durant les vingt années de mise en œuvre, la décentralisation malienne s'enlise des lois, au gré des changements de gouvernement, dans des dérives technico-administratives, en l'absence d'un souffle lui permettant de faire face aux tensions récentralisatrices »¹⁸⁵. De fait, le pays continue d'évoluer parallèlement au maillage de l'administration territoriale. Son organisation spatiale et sociale demeure fondée sur des dynamiques précoloniales de peuplement. En cas de conflit social et foncier (délimiter un champ, régler un problème matrimonial, etc.), le recours aux autorités coutumières de la localité la plus ancienne demeure une pratique courante. Parallèlement, on ne peut pas faire abstraction du bien-fondé de la politique de décentralisation qui poursuit le but d'instituer des territoires infranationaux dotés de moyens leur permettant de contribuer au développement local. La construction politique territoriale actuelle, au Mali, ne semble pas favorable à une politique de décentralisation poussée, c'en est encore moins le cas pour une régionalisation.

« L'État, de gré ou de force, semble y participer de façon remarquable, misant sur des modes de déterritorialisation limitée et contrôlée pour se refaire une santé et d'adapter à un changement qui semble parfois le desservir »¹⁸⁶. Les divisions locales entre certains chefs coutumiers et des chefs de villages, lors de la constitution des communes en 1996, sont grandes dans un certain nombre de localités. De ce fait, il est difficile de faire appel à des

¹⁸⁴ Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 86

¹⁸⁵ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne »; Éditeur Vendémiaire, 2013, pages 105

¹⁸⁶ Bertrand Badie « La fin des territoires », Biblis, 2014, pages 132

chefs de villages pour régler les différends entre membres de différentes communautés ou de solliciter leur soutien pour l'exécution de projets locaux de développement. Telle est l'ambiguïté organisationnelle et réglementaire qui entoure le processus de décentralisation au Mali. Faire évoluer la politique de décentralisation vers la régionalisation sans reconstruire le tissu social entre les communautés conduira l'État vers d'autres échecs, c'est inévitable.

2.4.1.1 La fracture territoriale au cœur de l'éclatement de la crise de 2012

Dans son livre « Démographie politique. Les lois de la géopolitique des populations »¹⁸⁷, Gérard-François Dumont présente une étude de cas consacrée au Sahel.

Dans la partie consacrée à la géopolitique du sahel, l'auteur présente notamment :

- le sous-peuplement prononcé de la zone et sa géopolitique interne ;
- les diversités ethniques et le pouvoir central ;
- les différenciations religieuses et leur usage géopolitique ;
- le kaléidoscope linguistique ;
- la dynamique démographique naturelle ;
- la dimension géopolitique du système migratoire ;
- la forte croissance démographique ;
- les liens entre malnutrition et géopolitique.

¹⁸⁷ Gérard-François Dumont, La géopolitique des populations du Sahel, [Sahel : the populations geopolitics]. Cahier du CEREM (Centre d'Études et de Recherche de l'École Militaire), 2009, pp.33-46. Disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00761709/document> et consulté le 11/11/2014

Comme cas d'études, l'auteur s'appuie sur quatre pays : le Mali, la Mauritanie, le Burkina et le Niger. Ces choix ne sont pas fortuits puisque ces quatre pays ont un schéma de peuplement identique; caractérisée par de très faibles densités dans toutes leurs régions septentrionales et une capitale politique qui est tout autant une capitale démographique, dans le sud du pays. Au Mali, la capitale (Bamako) compte près de quatre million d'habitants¹⁸⁸, soit 22% de la population tandis que la moitié nord du pays très peu peuplée occupe plus de 70% de la superficie du territoire national.

Les régimes successifs se sont efforcés d'apporter des réponses à cette situation de fracture territoriale mais aucune solution concrète n'a encore été trouvée. Compte tenu des aléas climatiques spécifiques au Sahel, la marge de manœuvre de l'État était déjà très réduite. Ainsi au Mali, avec la première république, l'emboîtement des entités administratives est complété avec la création de six régions, instituées au niveau supérieur. La structure de ces régions est déterminée par des critères économiques.

Leur rôle politique en tant que circuit de transmission entre le pouvoir central et les commandants de cercle - incarnés par le gouverneur de région « chef suprême de l'administration régionale » - ne doit pas non plus être occulté. Ainsi se délimite l'organigramme de la première république. En 1974, le référendum contesté fut finalement inscrit dans la Constitution. La promulgation de la deuxième république en mars 1979 et la création de l'UDPM furent entérinées dans la foulée. Tous les leviers du pouvoir se trouvaient désormais concentrés entre les mains du Lieutenant-colonel putschiste Moussa Traoré,

¹⁸⁸ Source : http://www.instat-mali.org/contenu/eq/rana14pas1_eq.pdf

devenu Général. Le CMLN¹⁸⁹ entreprit quelques retouches par l'ordonnance N°77 -44 du 12 juillet 1977.

La commune de Bamako fut alors érigée en district, entité comprenant 6 communes et la région de Gao fut morcelée afin de créer la région de Tombouctou. Cette politique vise à accélérer le contrôle des administrés par les gouverneurs de région. Sous la troisième république également, une politique de morcellement territorial fut amorcée en créant la région de Kidal à l'extrême nord du pays. Le problème ne se situe pas sur la question de la création de nouvelles régions, il s'agit avant tout de permettre à ces régions d'enclencher de véritables politiques de développement pour faire face aux inégalités territoriales. « Les disparités territoriales constituent un facteur non négligeable de l'éclatement des conflits intra-étatiques »¹⁹⁰. Les inégalités verticales provoquent des écarts de revenus importants pouvant mener à un processus de dislocation sociale. Les inégalités de type horizontal entre les régions et les groupes ethniques peuvent aussi générer des affrontements interethniques, des tensions politiques et économiques.

Au Mali, les inégalités entre les territoires sont extrêmes de sorte que l'État ne peut parvenir à asseoir son autorité sur toute leur étendue. Le terrorisme et le banditisme se « nourrissent » des problèmes de gouvernance et de sous-développement. La percée des crises, dans les zones dépeuplées et en manque de projets de développement structurants - comme dans le nord du Mali où la densité par habitant est très faible par rapport à la moyenne

¹⁸⁹ Comité Militaire de Libération Nationale

¹⁹⁰ Philippe Boulanger « Géographie militaire et géostratégie, enjeux et crises du monde contemporain », A. Colin, Coll. U, Revue Géographique de l'Est, septembre 2011, 202 pages

nationale - illustre bien ce schéma. Les États n'ont nullement les moyens de peupler les zones désertiques ou d'y disposer d'un maillage territorial assez suffisamment fin pour y faire prévaloir la supériorité du pouvoir central. Le contrôle du territoire est donc complexe. « Dans ces conditions, même l'existence éventuelle d'importantes forces de police ou de budgets militaires élevés n'annihile pas les menaces et trafics »¹⁹¹. Selon le recensement général de la population et de l'habitat, réalisé en 2009, les régions de Gao, Kidal et Tombouctou qui couvrent 66% du territoire national n'abritent que 08 % de la population (soit 1.5 million d'habitants sur 18 millions d'habitants¹⁹²). Leur croissance démographique est relativement faible du fait notamment d'un taux de fécondité plus bas que dans le reste du pays (1.1)¹⁹³.

Des facteurs liés également aux conditions climatiques et à l'insécurité récurrente pèsent sur la mise en œuvre des projets de développement. Pourtant, l'aide financière internationale ne manque pas. Lors de la conférence internationale qui s'est tenue le 22 octobre 2013 au siège de l'OCDE, les bailleurs de fonds ont promis 3.2 milliards d'euros, la France de son côté s'engageant à hauteur de 360 millions. « Les régions maliennes de Gao, Tombouctou et Kidal : perspectives nationales et régionales », publié le 22 octobre en réponse à l'article 31

¹⁹¹ Gérard-François Dumont « Démographie politique. Les lois de la géopolitique des populations » ; Paris, Ellipses, 2007, 144 pages

¹⁹² Source : Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique

¹⁹³ Laurent Bossard ; Basile Cazalis de Fondouce « Les régions maliennes de Gao, Kidal et Tombouctou : Perspectives nationales et régionales » Rapport de l'OECD (en ligne) ; octobre 2015, 44 pages Disponible sur <https://www.oecd.org/swac/publications/Les-regions-maliennes-de-Gao-Kidal-et-Tombouctou.pdf> et consulté le 10/06/2017

de l'accord d'Alger, préconise l'élaboration de stratégies de développement adaptées aux réalités socio-économiques et culturelles locales.

Ce document recense trois secteurs dans lesquels ces stratégies pourraient être mises en œuvre : le sous-sol, le commerce transsaharien et la boucle du Niger. Le phosphate est présent à Tilemsi (cercle de Bourem, dans la région de Gao) où des Canadiens l'exploitent à petite échelle. Une véritable industrie des engrais pourrait naître de ce gisement gigantesque (plusieurs dizaines de millions de tonnes) et aider les sols maliens à retrouver leur fertilité. Le calcaire est, lui, présent dans un gisement de 45 millions de tonnes situé dans le Gourma, au carrefour des régions de Tombouctou et de Mopti. La chaux qui en serait extraite massivement permettrait à l'Afrique de l'ouest de réduire ses importations, estimées à 250.000 tonnes par an. Du manganèse a été découvert près d'Ansongo, non loin des frontières burkinabè et nigérienne : les 10 millions de tonnes que voudrait exploiter une entreprise australienne pourraient être exportées, après transformation, au moyen de la future ligne de chemin de fer Dori-Ouagadougou. L'exploitation de toutes ces ressources, si les conditions de sécurité sont réunies, permettra de développer la création de pôles régionaux et de bassins d'emploi dynamiques dans la partie septentrionale du pays. Cette mesure à grande échelle permettra indéniablement de gommer les disparités territoriales et économiques entre les différents territoires et de solutionner une partie des problèmes d'insécurité et de chômage.

2.4.1.2 La responsabilité de l'État dans l'éclatement de la crise

Gouverner c'est prévoir a-t-on coutume de dire. Au-delà des conditions externes qui ont favorisé l'éclatement de la crise¹⁹⁴, des facteurs inhérents au mode de gouvernance et aux fondements même de la démocratie malienne doivent être explicités. Resté inefficace pour des pans entiers de la société depuis les indépendances, l'État, incapable d'instaurer l'unité nationale et de réaliser le partage des pouvoirs, n'a pas résisté aux logiques divergentes portées par des organisations obscures et des trafiquants en réseaux. Avant d'évoquer le coup d'État de 2012, suivi de la proclamation d'indépendance du MNLA¹⁹⁵ alliés aux islamistes radicaux dans les principales villes du nord du pays, il est indispensable d'analyser les causes profondes de l'affaiblissement de l'État sur une partie du territoire. « La crise politico-militaire qui prévaut actuellement au Mali, oblige à recourir à des analyses géo-anthropologiques et territoriales qui s'inscrivent dans la durée, afin de cerner les causes de la complexité des situations »¹⁹⁶. La situation socio politique actuelle du Mali ne peut être imputée uniquement à l'intervention occidentale en Libye. Elle résulte de la juxtaposition de

¹⁹⁴ Printemps arabe et guerre en Libye à cause de l'intervention occidentale et de l'OTAN en 2011

¹⁹⁵ MNLA : le Mouvement Nationale de Libération de l'Azawad est un groupe politico-militaire créé en 2011 et dominé par des Touaregs. Ce groupe avait été constitué par les transfuges du Mouvement National de l'Azawad (créé en 2010), du MTNM (Mouvement Touareg du Nord du Mali de l'ancien chef rebelle Ibrahima Ag Bahanga) et des militaires touaregs d'origine malienne ayant fuit la guerre en Libye. Ce groupe proclama unilatéralement l'indépendance du nord du mali avant d'être chassé quelques jours tard par leurs anciens alliés islamistes. En juin 2012, une guerre éclate entre le MNLA et les groupes terroristes (AQMI, MUJAO et Ançar edine). Après plusieurs heures de combat, le MNLA abandonna la gestion des villes maliennes aux jihadistes et jusqu'à l'intervention militaire française en janvier 2013.

¹⁹⁶ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne », éditeur Vendémiaire, 2013, pages 113

pratiques internes contraires à toute forme d'édification d'État de droit et à l'injustice, à la mauvaise lecture de la carte territoriale et à divers graves événements externes (guerre en Libye). En mettant en exergue ces multiples causes (corruption, mauvaise gouvernance, faiblesse de l'appareil sécuritaire, crise politique et économique, clientélisme au sein de l'appareil étatique, guerre en Lybie et établissement des groupes terroristes dans le nord du pays depuis près de 20 ans), il sera plus aisé de comprendre une partie des raisons sous-jacentes de la situation du pays. D'autres problématiques - déjà présentes - s'enracinent : institutionnalisation de la corruption à travers l'instauration des systèmes néo patrimoniaux dans la gestion des affaires publiques, subordination de l'appareil judiciaire aux politiques, etc.

Encore une fois, le Mali n'échappe pas à la situation d'avant 2012 où la corruption et la mauvaise gouvernance constituaient des pratiques courantes très structurées. Le régime actuel semble poursuivre cette politique caractérisée par une certaine confusion entre bien public et bien privé. La question territoriale apparaît également comme un axe central de notre analyse afin de mieux cerner les causes sous-jacentes à cette faillite de l'État. En effet, il est nécessaire d'évoquer cet aspect comme faisant partie des dynamiques négatives ayant précipité le pays au bord du chaos. La fracture territoriale est une constante en Afrique pour autant, les territoires jouent un rôle crucial, nécessaire à la concrétisation des dynamiques globales de développement. Les territoires oubliés ou laissés à l'abandon deviennent des espaces où se développent multiples fléaux (rébellion, jihadisme, révolte sociale, tensions intercommunautaires et banditisme). L'absence d'une stratégie nationale de lutte contre les inégalités territoriales et la pauvreté en milieu rural constituent donc des facteurs de risque. Dans ces conditions, le Mali, qui connaît déjà un véritable processus de

métropolisation et d'inégalités territoriales combinées à une déliquescence de l'État, risque de fabriquer une politique de ségrégation sociale à l'échelle locale.

Compte tenu de l'immensité de son territoire - en partie désertique, près de 70% du territoire malien se situe dans la partie désertique- et du contexte économique, caractérisé par la baisse des exportations de l'or et d'autres matières premières, l'État s'est considérablement désengagé d'une partie du territoire. Pour combler ce vide laissé par les pouvoirs publics, des forces politiques obscures et des forces exogènes ont réinvesti l'espace laissé vacant avec le but de s'adonner à des entreprises de déstabilisation et des trafics en tout genre. Paradoxalement, ces forces installées illégalement sur une partie désertique du pays, depuis de nombreuses années, vont profiter de la faiblesse de l'État pour asseoir leur domination mais également pour précipiter la déliquescence de l'appareil étatique. Profitant des connaissances de la zone qu'elles contrôlaient, elles contribuèrent largement aux succès des groupes indépendantistes sur l'armée régulière pour, ensuite, chasser les rebelles touaregs indépendantistes. En effet, on constatait en général un réel déficit de l'État malien, inapte à assurer le contrôle de son territoire depuis la signature des accords de paix lors de la rébellion touareg dans les années 90. Ces accords (des années 90 et de la rébellion de 2006) forcèrent l'État à démilitariser la partie septentrionale du pays. En amont, il est nécessaire de rappeler que les trois régions nord du pays, donc les trois quarts du territoire, ne sont pas habitées exclusivement par des Touaregs. Des Songhoy, des Peuls, des Maures, des Bozos, des Dogons, des Bambaras, des Haoussas y vivent également. Ces populations ont des activités complémentaires et dépendantes les unes des autres (brassage ethno-linguistique et mobilité géographique). La rébellion de 2012 marque une différence singulière, selon André Bourgeot

qui parle de l'émergence et l'autonomisation politique de groupes et tribus inféodés aux Ifoghas autrefois dominés comme les Imghads, les Touaregs noirs et les Bellahs. « Dans un tel cadre, l'ancienne aristocratie a recours aux armes pour essayer de restaurer sa domination perdue »¹⁹⁷. Les luttes de clan ont toujours existé au sein des sociétés touaregs. Dans les années 90, lors de l'éclatement de la rébellion, le Mouvement de Front Unifié de l'Azawad n'a pas résisté longtemps aux démons de la division. Ces antagonismes ancestraux ont également des répercussions sur leurs rapports actuels avec l'État malien. On constate aujourd'hui, une profonde division entre indépendantistes, islamistes et républicains.

2.4.1.3 D'un État modèle à un État en déliquescence : genèse d'une crise politico-militaro-institutionnelle prévisible

« Construire l'État et la nation revient à enraciner les institutions politiques, sociales et économiques dans la société »¹⁹⁸. Pour reconstruire l'État, un projet politique viable et bien structuré est donc nécessaire pour sortir le pays de cette crise multidimensionnelle. L'ouvrage consacré à cette crise intitulé « La tragédie malienne », coordonné par Patrick Gonin, Nathalie Kotlock et Marc-Antoine Pérouse de Monclos, analyse les causes fondamentales qui ont précipité la désintégration de l'appareil d'État au Mali.

Dans une zone géographique tourmentée par des crises politiques récurrentes, des trafics (d'êtres humains, de drogue) et des crises économiques, le Mali apparaissait depuis de

¹⁹⁷ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne », Éditeur Vendémiaire, 2013, pages 120

¹⁹⁸ Virginie Baudais « Les trajectoires de l'État au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 153

nombreuses années comme un pays stable (démocratiquement, politiquement, économiquement et socialement). Toutes les prévisions effectuées par les organismes internationaux et les partenaires multilatéraux quant aux progrès démocratiques se sont révélées inexactes.

Les premières fissures de ce « tremblement de terre » sont apparues au grand jour lors du renversement des institutions par une poignée de sous-officiers. Ainsi, aujourd'hui, le Mali symbolise la faillite de l'État et la montée en puissance de l'Islam radical dans la bande sahélo-saharienne. L'État concentre en effet la plupart des formes de violence et de déstabilisation sociopolitique qui secouent les pays africains : jihadisme local, terrorisme international, poussées indépendantistes, antagonismes ethniques, trafics de drogues, d'armes et d'êtres humains, crise politique et coup d'État militaires.

La radicalisation religieuse progresse partout en Afrique occidentale. Elle est alimentée par les frustrations socio-économiques, notamment celles de la jeunesse. Elle a aussi sa source dans les États faibles et corrompus, incapables de répondre aux aspirations légitimes de leur peuple. La nature a horreur du vide dit-on. Les mouvements politico-religieux ont profité des espaces laissés vacants par les États pour investir les territoires. Une partie des élites participe aussi à cette radicalisation par cupidité (les sponsors sont généreux) ou pour des raisons de clientélisme politique. Les aspirations de la jeunesse doivent être au centre des politiques publiques africaines.

Cette jeunesse s'entasse dans les banlieues des capitales africaines sans perspective d'avenir. Largement désœuvrée et confrontée aux pires difficultés pour s'insérer dans la sphère économique, la jeunesse représente l'un des défis majeurs à relever pour les pays du

continent. Un des grands changements à venir d'ici 2050 est l'accroissement de la population de l'Afrique. « Comptant 1,2 milliard d'habitants en 2017, le continent devrait avoisiner les 2,5 milliards en 2050.

Selon les prévisions, la population africaine pourrait quadrupler pour atteindre 4,4 milliards en 2100¹⁹⁹. Compte tenu des différentes politiques menées, cette situation sera intenable dans les dix prochaines années. Dans ces pays, il est difficile de réussir et de s'insérer socialement et économiquement sans proximité avec l'oligarchie politico-affairiste au pouvoir. La cooptation et la corruption sont des leviers plus puissants que le mérite. Il s'agit de libérer les énergies pour empêcher le dividende démographique de devenir une bombe à retardement. « L'État africain pêche par de multiples aspects : clientélisme, prédominance des intérêts personnels sur l'intérêt collectif, rôle dominant de l'ethnie au détriment de la nation et des régions d'origine des hommes au pouvoir. Les élites tirent leur pouvoir de la corruption et de la conformité aux conditionnalités explicites et implicites définies par les bailleurs de fonds »²⁰⁰. La pratique des acteurs et, en particulier, le comportement « prédateur » des élites, a contrarié le processus d'institutionnalisation.

L'austérité imposée par la BM et le FMI dans les années 90 (dégraissage de la fonction publique, baisse des salaires et fermeture des entreprises d'État) provoqua alors une « crise de clientélisme » en creusant le fossé avec une population paupérisée et en privant la junte au

¹⁹⁹ www.lemonde.fr/demographie « La population de l'Afrique devrait doubler d'ici à 2050 », article mis en ligne le 20/09/2017 et consulté le 03/03/2018

²⁰⁰ Christelle Alvergne « Le défi des territoires : comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'ouest et du centre », Karthala, 2008, 263 pages

pouvoir (régime du Général Moussa Traoré) de sa capacité de redistribuer les prébendes de l'État afin de perpétuer sa base sociale, essentiellement en milieu urbain. Avec les programmes d'ajustement structurel, l'Etat africain se trouve « sous perfusion » ; ce sont les bailleurs de fonds qui établissent les plans de développement ou définissent les politiques économiques (privatisation, dégraissage au sein de l'administration, diminution ou gel des salaires des fonctionnaires). Ces mesures très souvent impopulaires - dans une société déjà confrontée à une extrême pauvreté et à la mauvaise gouvernance - crispent l'atmosphère sociale et cristallisent la méfiance à l'égard de la classe dirigeante. Les acclamations des populations aux militaires putschistes, lors du coup d'État de 2012, en sont une parfaite illustration.

Des milliers de jeunes Maliens, désemparés et fortement politisés, sont descendus dans la rue pour exprimer leur joie suite à la chute du régime corrompu du Président Amadou Toumani Touré. La crise couvait depuis de nombreuses années. L'impopularité de ce régime était non seulement due à son incapacité à résoudre la crise militaire dans le nord mais également à des pratiques exacerbées de corruption qui ont provoqué une crise de confiance entre gouvernants et gouvernés. A la différence des pays riches où l'État providence reste une réalité, les États africains ne sont pas en mesure d'impulser des politiques publiques cohérentes et efficaces en vue de résorber les nombreuses difficultés (emploi, santé, sécurité, éducation et développement des infrastructures sociales).

Ces États s'arcbutent sur une vision floue des questions pourtant prioritaires. Face à ces problèmes multiples, l'enjeu réside donc dans la capacité des gouvernants à identifier les problèmes puis à apporter des solutions. Cela implique non seulement de

sélectionner à partir des instruments disponibles, des propositions d'action, de changement ou de réforme majeure ; l'État devenant alors efficace et équitable. Autrement dit, la légitimité réelle et l'identité de ceux qui incarnent l'État sont aujourd'hui en jeu. La crise politique qui déstabilise le pays relève davantage de la difficulté du pouvoir à construire, à travers ses actions, une définition stable de ce qu'il est en substance : une définition refusant l'attentisme et la résignation, une définition convaincante qui fasse partager l'idée d'un pouvoir qui, à défaut de résoudre les problèmes difficiles, s'y attèle inlassablement.

2.5 Chapitre 5 : Les trajectoires de la démocratie et du système politique au Mali depuis la révolution de mars 1991

2.5.1 L'institutionnalisation du clientélisme et la corruption comme mode de gouvernance

La chute du Président Amadou Toumani Touré et l'occupation des trois grandes régions nord du pays par des groupes armés a plongé les Maliens et la communauté internationale dans le désarroi. Comment un pays jusque-là présenté comme un bon élève en matière de démocratie et de bonne gouvernance a-t-il pu sombrer si rapidement ? Quelles sont les causes profondes de ce délitement avancé de l'État et quelles en sont les conséquences sur la suite du processus de reconstruction de l'État et quel est l'impact au regard de la promotion des règles de démocratie et de bonne gouvernance ? Pour expliciter ce cas de figure inédit, il est nécessaire d'apporter un éclairage sur la problématique du respect des principes de bonne gouvernance. La difficulté de l'exercice est évidemment d'analyser le clientélisme politique sans porter de jugement de valeur a priori sur ce phénomène. Le clientélisme, la

mauvaise gouvernance et la corruption ne sont pas l'apanage des seuls États africains. Tous les pays y sont confrontés mais à des échelles différentes.

Depuis l'avènement de la démocratie, la mauvaise gouvernance est le talon d'Achille du système démocratique malien. Le clientélisme et la corruption contrairement aux préceptes de la bonne gouvernance prônée par les ONG, les mouvements d'opposition, les Organismes Internationaux, les experts et les fractions modernisatrices de l'État continuent de progresser dans toutes les sphères de l'État. « Ils s'accompagnent d'un usage discrétionnaire des ressources publiques, qui contredit les règles de l'État de droit et celles de l'efficacité collective. Ils se fondent sur des échanges personnalisés et instrumentaux antithétiques de l'idéal civique »²⁰¹. L'institutionnalisation flagrante de la corruption mine le développement socio-économique du pays. Pour mieux comprendre la persistance de ce phénomène, nous nous sommes intéressés aux différents modes de gestion du Mali depuis l'avènement de la démocratie. De 1992 en 2002, le parti ADEMA-PASJ fut le seul parti majoritaire et dominait la sphère politique nationale et locale du pays. Selon de nombreuses analyses, l'ADEMA-PASJ était le parti politique le plus implanté territorialement en Afrique (en dehors de l'ANC²⁰²). Les membres de ce parti occupaient toutes les fonctions aux seins des différents échelons de l'administration publique et locale. Les cadres de cette formation politique, restés longtemps dans la clandestinité sous le régime dictatorial de Moussa Traoré, ont largement profité de leur domination pour installer un système de gestion, opaque et clientéliste, des ressources de l'État. Alexis de Tocqueville résume la situation ainsi : « Le peuple ne

²⁰¹Alistair Cole, Sébastien Guigner, Romain Pasquier « Dictionnaire des politiques territoriales », Science Po les Presses, 2011, pages 66

²⁰² African National Congress : Parti politique dominant en Afrique du sud depuis la fin de l'apartheid

pénétrera jamais dans ce labyrinthe obscur de l'esprit de cour : il découvrira toujours avec peine la bassesse qui se cache sous l'élégance des manières, la recherche du goût et les grâces du langage. Mais voler le trésor public, ou vendre à prix d'argent les faveurs de l'État, le premier misérable comprendra cela et peut se flatter d'en faire autant à son tour»²⁰³. Pour Alexis de Tocqueville, la corruption et les vices des gouvernants, au cœur de la démocratie, a des effets néfastes sur la moralité publique. Il n'hésite ainsi pas à établir un parallèle entre la gestion du pouvoir par une aristocratie et celle par un régime démocratique élu au suffrage universel. Selon lui, au sein des aristocraties, les gouvernants parfois cherchent à corrompre, dans les démocraties, ils se montrent souvent eux même corrompus. Dans le premier cas, les vices attaquent directement la moralité du peuple. Ils exercent sur lui, dans le second une influence indirecte plus redoutable encore. L'auteur ajoute que dans les gouvernements aristocratiques, les hommes au pouvoir sont des gens riches qui ne désirent que le pouvoir alors que dans les démocraties, les gouvernants sont pauvres et visent à s'enrichir. Selon ses analyses, dans la démocratie, les simples citoyens constatent qu'un homme qui sort de leur rang socio-culturel et qui acquiert en peu d'années richesse et puissance ; ce spectacle suscite chez eux admiration et envie. Ils sont fascinés et s'interrogent : comment celui qui hier était leur égal a aujourd'hui le droit de les diriger ? Le phénomène de la corruption n'est pas présent uniquement au sein de l'appareil étatique africain ; il est par exemple présent en Europe sous une forme sectorialisée (les travaux publics, etc.) et relativement masquée²⁰⁴. En

²⁰³ Alexis de Tocqueville, « De la démocratie en Amérique » ; Tome 1, Éditeur Gallimard, 1986 ; pages 333

²⁰⁴ Jean Pierre Olivier de Sardan « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone ; Un diagnostic empirique, une perspective historique » ; Politique africaine ; Vol 4, n°96 (En ligne), Edition

Occident, le clientélisme et la corruption apparaissent comme un mode important de médiation entre le niveau local et le niveau global du politique. Tous les secteurs vitaux de l'économie ne sont pas atteints comme dans la plupart des pays africains. De même, le clientélisme est une pratique très répandue dans les pays industrialisés mais les processus de recrutement ou d'évaluation reposent sur des bases de compétence malgré tout. Ce clientélisme est largement répandu au sein de la fonction publique ce qui n'est guère le cas en Afrique. Au sein des États africains, les élites politiques ont depuis une vingtaine d'années fait de la prévarication, le mode de gouvernance le plus répandu.

La démocratisation qui a suivi la vague des conférences nationales, au début des années 1990, a certes permis l'instauration du multipartisme mais elle a également favorisé l'avènement d'une classe dirigeante corrompue et déconnectée des préoccupations des populations. « La démocratisation n'a supprimé ni les pratiques clientélistes ni l'enrichissement abusif des responsables politiques. Elle a même abouti à augmenter la corruption, le nombre de personnes auxquelles il devient nécessaire de graisser la patte pour s'attirer des fidèles ayant été considérablement accru par le fait du multipartisme »²⁰⁵. Ainsi, avec cette stratégie légitimant la corruption et le clientélisme, de nombreuses expressions peu orthodoxes sont véhiculées, au sein des services publics et privés, telles que : « donner le prix

Karthala, pages 139-162, 2004 ; Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-4.htm>, article consulté le 16/11/2015

²⁰⁵ Sylvie Brunel « Le gaspillage de l'aide publique », Le Seuil, 1993 ; pages 83

de la Cola²⁰⁶ ou « graisser un peu ». Ces expressions sont largement répandues au sein de l'administration et du secteur privé.

La méthode consiste à donner de l'argent liquide aux agents de l'État, aux banques, aux différents corps des forces de l'ordre afin de faciliter, de fluidifier le traitement des dossiers en question ou d'obtenir des faveurs. Ces pratiques, qui contribuent in fine à l'appauvrissement de l'appareil étatique (manque à gagner de plusieurs milliards de F CFA par an) contribuent à favoriser une certaine élite qui continue de s'enrichir accentuant ainsi directement les disparités sociales et économiques. Cette corruption systémique, qui a des formes multiples, aboutit à une sorte de « privatisation informelle de l'État », selon les termes utilisés par Olivier de Sardan, dans la mesure où l'agent de l'État n'effectue son travail que s'il perçoit une rémunération directe de l'utilisateur. Le phénomène de la corruption est beaucoup plus complexe mêlant le formel à l'informel, pour l'observateur extérieur cela semble beaucoup plus difficile à cerner. Pourtant, les organigrammes, les textes officiels, les chartes, les listings et les plannings, ne manquent pas et reflètent un monde bureaucratique rassurant et fonctionnel. La pratique laisse effectivement entrevoir des failles. Les fonctions

²⁰⁶ La noix de kola ou cola est la graine d'arbres du genre Cola, nommés génériquement colatier (ou kolatier). Originaires de la forêt tropicale de l'Afrique occidentale et centrale, elle est appréciée depuis très longtemps par les populations locales pour ses vertus stimulantes, tenant à sa forte teneur en caféine de 1 à 4 %). Consommée fraîche et débarrassée de ses substances pulpeuses, elle est longuement mâchée en bouche où elle développe d'abord une saveur astringente et amère puis sucrée. Symbole de bienveillance, elle tient aussi une place importante dans les us et coutumes de la société lors des fiançailles ou lors des mariages religieux dans les pays d'Afrique de l'ouest.

assurées ne sont pas celles prévues, les agents exécutent des tâches autres que celles pour lesquelles ils sont officiellement recrutés et payés.

De ce fait, les budgets - votés pour mettre en place une politique publique et répondre à une demande croissante des populations - se perdent trop souvent dans les circuits bureaucratiques. La démotivation des fonctionnaires, la "cooptation" politique, le clientélisme, la corruption aboutissent évidemment à une très grande improductivité des services de l'État et affaiblissent de facto l'essence même du pouvoir politique. Les travaux d'Olivier de Sardan montrent cette complexité au sein de l'appareil d'État africain.

Le décalage entre organigramme formel et organigramme réel, comme la généralisation de pratiques illicites, la « privatisation informelle de l'État », entraînent chez les agents de l'État une sorte de schizophrénie structurelle (dédoubllement institutionnel de la personnalité). D'un côté est diffusé le langage officiel, pour l'extérieur et pour les rituels politiques nationaux, celui d'un État souverain fondé sur la base d'un modèle légal et d'un idéal bureaucratique de type occidental. De l'autre côté, est véhiculé le langage quotidien, celui des arrangements entre amis et membres d'une même formation politique : celui des combines et des faveurs, des intrigues et des tractations. « D'un côté, il y a les normes publiques, celles de l'appareil constitutionnel et juridique, celles de la citoyenneté moderne proclamée, celles des procédures administratives et comptables. De l'autre côté, il y a les normes pratiques, les usages établis, les codes informels, les cultures professionnelles locales »²⁰⁷. A travers la

²⁰⁷ Jean Pierre Olivier de Sardan « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone ; Un diagnostic empirique, une perspective historique » ; Politique africaine ; Vol 4, n°96

corruption, c'est l'autorité de l'État qui est mise à mal et l'État ne peut plus répondre aux besoins élémentaires de son peuple. Cet état est dysfonctionnel : le néo-patrimonialisme condamne le développement et la bonne réorganisation d'un État déjà faible et instable. Le développement et l'institutionnalisation de la corruption enraille le fonctionnement de la machine administrative et la rend moins efficace. Les décisions ne sont pas souvent appliquées parce qu'elles vont à l'encontre de l'intérêt des fonctionnaires du service concerné. Même si les décisions sont appliquées, les fonctionnaires n'hésitent pas à appliquer une version édulcorée des textes et lois. En clair, ils y apportent des amendements personnels, ce qui rend l'acte de décision en question caduc donc vidé de ses éléments coercitifs et efficaces. « Le néo-patrimonialisme de l'État postcolonial représente un mode de domination illégitime permettant aux détenteurs de l'autorité de s'arroger sans rencontrer de résistance, tous les pouvoirs d'allocation des biens matériels, des positions statutaires et les valeurs symboliques »²⁰⁸. Et pour Fukuyama : « le néo-patrimonialisme habituellement symbolisé par le palais présidentiel coexiste avec une bureaucratie rationnelle de type wébérien, souvent créée à l'époque coloniale, qui s'efforce d'accomplir des tâches administratives de routines »²⁰⁹. Pour l'auteur, afin que les régimes néo patrimoniaux parachever durablement

(En ligne), Edition Karthala, pages 139-162, 2004 ; Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-4.htm>, article consulté le 16/11/2015

²⁰⁸ Tshiyembe Mwayila « L'État postcolonial facteur d'insécurité en Afrique », Présence africaine, juillet 2000, pages 157

²⁰⁹ Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 38

leur domination politique, ils utilisent les conditions imposées de l'extérieur comme prétexte pour rogner les secteurs modernes de l'État tout en préservant l'étendue du système néo patrimonial.

Selon le rapport 2014 du Bureau du Vérificateur Général, au titre de l'année 2014, les contrôles effectués ont révélé de nombreuses insuffisances qui hypothèquent dangereusement la gestion des structures et organismes publics. Ce rapport met en exergue des faiblesses substantielles, multiformes et récurrentes tant au niveau du contrôle interne que des opérations de la dépense publique au sein des structures de l'État (Ministères, hôpitaux, Directions Générales des Marchés Publics, et Directions Régionales, etc.). Concernant le contrôle interne, les dysfonctionnements sont relatives à la fourniture de fausses informations sur les capacités juridiques, techniques et financières lors des opérations de passations des marchés publics, la livraison de matériels et fournitures avant la conclusion de marchés, la réception de fourniture et de matériels sans la participation de représentants de la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) et le non-respect des délais réglementaires de publication des Dossiers d'appel d'offres. Les irrégularités financières sont relatives, entre autres, à :

- la mauvaise gestion des dépenses effectuées par les régies, par contrats simplifiés, par bon de commande et par bon de travail ;
- la non-justification et la non-éligibilité de dépenses ;
- la réception de biens non conformes aux commandes et à l'octroi de prestations publiques gratuites sans aucune base légale ;

- l'octroi d'avantages indus et sans fondement juridique ;
- la fabrication et à l'usage de faux documents pour justifier des dépenses fictives ;
- aux conflits d'intérêts et aux manipulations des offres par les commissions de dépouillement et d'évaluation dans les opérations de passations des marchés publics ;
- au non-reversement au Trésor Public de ressources collectées.

« Ces faiblesses de gestion ont occasionné pour l'État, une déperdition financière d'un montant total de 72,97 milliards de FCFA dont 33,95 milliards de FCFA au titre de la fraude (soit 46,53% du montant total) et 39,02 milliards de FCFA au titre de la mauvaise gestion (soit 53,47%)²¹⁰ ». Sur le montant total des irrégularités dues à la mauvaise gestion, seulement 5, 27 milliards de FCFA sont recouvrables. Le rapport de l'ONG « Transparency International » donne également des indications précises sur le niveau de corruption en Afrique. Dans la 20^{ème} édition consacrée à l'indice de perceptions de la corruption dans 28 pays du continent, le résultat est alarmant. Dans ce rapport, on constate l'explosion du niveau de la corruption au sein des corps constituant l'administration : 1^{er} : la Police ; 2^{ème} : le monde des affaires ; 3^{ème} : le gouvernement ; 4^{ème} : les fonctionnaires ; 5^{ème} : la Justice ; 6^{ème} : l'Assemblée Nationale ; 7^{ème} : les collectivités locales ; 8^{ème} : la présidence de la République ; 9^{ème} : les chefferies traditionnelles ; 10^{ème} : les leaders religieux.

La majorité des personnes sondées, soit 58 %, affirme que la corruption a augmenté au cours des 12 derniers mois. Et sur 18 des 28 pays sondés, une grande majorité

²¹⁰ Le Vérificateur Général « Rapport annuel 2014 », Bureau du Vérificateur Général, 2015, 150 pages Disponible sur http://www.bvg-mali.org/uploads/files/2015/RA/Rapport_Annuel_2014.pdf article consulté le 10/01/2016

considère que le gouvernement de leur pays ne fait pas correctement son travail en matière de lutte contre la corruption. Au Mali, 56 %, contre 44 %, des personnes interrogées estiment que le Gouvernement du Président Ibrahim Boubacar Keita n'agit pas suffisamment. Cela représente un coup dur pour le régime qui avait placé l'année 2015 sous le signe de la lutte contre la corruption. Quand on a connaissance du fait que plus de 50 % du budget d'investissement du Mali provient de l'aide publique internationale, il est légitime de s'interroger sur les capacités des bailleurs de fonds à maintenir la pression sur les acteurs politiques afin de lutter efficacement contre la corruption et la mauvaise gouvernance. Tout n'est cependant pas négatif pour le continent. Selon le rapport, en effet certains pays font figure de bons élèves. Il s'agit du Botswana, du Rwanda, du Lesotho, du Sénégal et surtout du Ghana, pays africain le moins corrompu, selon le rapport, en tous cas. L'Afrique du Sud, le Nigeria et le Cameroun émergent comme les contrés ayant connu beaucoup plus d'actes de corruption en 2014. La corruption se pratique à différents niveaux et se répercute sur l'ensemble de la société. En Afrique, elle peut se subdiviser en trois catégories :

La petite corruption qui affecte directement le quotidien des citoyens. C'est par exemple le cas de l' élu local souvent en connivence avec les sous-préfets qui détourne les fonds destinés à la construction d'un centre de santé ou au creusement d'un puits destiné aux populations.

La corruption intermédiaire, elle, touche les fonctionnaires : des enseignants de la fonction publique qui sont recrutés grâce au clientélisme ou sans vérification de leurs compétences ou diplômes.

La grande corruption enfin est orchestrée au sommet de l'État ou au sein des élites politiques. Cette dernière forme de corruption nuit au bon fonctionnement de l'appareil étatique et peut

conduire, à long terme, à l'assèchement des caisses de l'État. Cette forme de corruption favorise uniquement les gouvernants au pouvoir et apparaît le plus souvent comme un détonateur des guerres, des contestations politiques et des mouvements violents. Depuis de nombreuses années, les régimes successifs font montre de propositions et de manœuvres visant à réduire l'utilisation frauduleuses des ressources de l'État à travers la création de nombreuses structures de luttres (le Bureau du Vérificateur Général et la CASCA²¹¹).

La création de ces structures aux bilans mitigés n'a pas permis à l'État de progresser dans sa volonté de rationaliser l'utilisation des deniers publics. La lutte contre la corruption est avant tout une question de volonté politique et non une méthode discursive qui tend à plaire à l'opinion publique nationale et internationale. Elu avec 77 % des voix en 2013, le régime du Président Ibrahim Boubacar Keita est également confronté à la dure réalité de la gestion des affaires publiques. Son régime qui bénéficiait d'un certain capital sympathie au début du

²¹¹ CASCA : Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration a été créée, sous l'autorité du Président de la République, par le Décret n°590/P-RM du 28 novembre 2000 modifié par le Décret n°01-224/P-RM du 28 mai 2001. Elle est une équipe pluridisciplinaire, actuellement de 06 membres (dont un Président et un Vice-président), qui a pour principales missions : d'étudier et d'exploiter les rapports de contrôle et d'inspection transmis au Président de la République ; de suivre et évaluer pour le compte du Président de la République la mise en œuvre des recommandations issues desdits rapports. Elle a remplacé la Commission Ad' Hoc chargée de l'Étude des Rapports de Contrôle de l'Administration qui avait été créée par le Décret n°99-0324/P-RM du 08 octobre 1999. Cette Commission Ad' Hoc a eu pour mission d'assister le Président de la République dans l'étude et la suite à réserver aux Rapports de Contrôle produits par le Contrôle Général d'État et les Inspections des Départements Ministériels. Elle se composait d'un président assisté d'une équipe pluridisciplinaire de sept (07) membres. Pour l'exécution des missions qui lui sont confiées, les rapports transmis à la Cellule sont étudiés par les membres qui en font de brèves synthèses ainsi que des propositions de suites à leur réserver. Les résultats sont alors débattus lors des séances plénières. Pour les différents rapports étudiés, 04 sortes d'avis sont suggérées : l'exécution d'investigations complémentaires par l'organe de contrôle ou le département de tutelle ; le redressement d'irrégularités sous peine de poursuites judiciaires et/ou de sanctions administratives ; le redressement purement administratif ; la transmission du rapport aux autorités judiciaires compétentes.

mandat (2013) a perpétué des s politiques qui rappellent les années de gouvernance des présidents Touré et Konaré. Il s'agit de l'affaiblissement de l'autorité de l'État, de la confusion des affaires publiques et affaires familiales de la corruption, du népotisme, du clientélisme, de l'absence de vision de développement sur le long terme des territoires infra nationaux et du manque d'une politique structurante favorisant le développement équilibré des territoires. Ce qui ne fait pas l'ombre d'un doute c'est qu'il n'y a pas de solution sans l'adoption de mécanisme institutionnel pour responsabiliser les dirigeants vis-à-vis des dirigés, pour les obliger à rendre des comptes. La création des structures de lutte contre la corruption et la délinquance financière n'aura pas d'impact sans un changement manifeste dans la façon de penser, de produire et de conduire les affaires publiques. Cette responsabilité revient à ceux qui jouissent, aujourd'hui, de la légitimité des urnes et qui dirigent un pays malade incapable de faire face, seul, aux immenses défis qui l'entourent.

2.5.1.1 Une démocratie malienne tiraillée entre culturalisme et universalité

Les partis politiques des années 60 et 70 ont été exposés durant la période post indépendance comme seuls garants de la cohésion nationale et sources de légitimité, pour des dictateurs en gestation dans la plupart des pays africains. Dans les sociétés hétéroclites, le déversement des courants contraires aux pouvoirs en place était-il judicieux ? Les questions régionalistes, ethniques et identitaires n'allaient elles pas prendre le dessus sur la construction d'États viables ? Force est de constater que 50 ans après les indépendances, la quasi-totalité des États en Afrique cherche toujours ses repères et tente, tant bien que mal, de redonner une certaine crédibilité à l'idée d'établir des États de droit dans tous les pays du continent. Le caractère

pluriel des sociétés africaines n'étant plus à démontrer (pluriethnique, religieux, culturel et linguistique), il est essentiel de citer certains aspects qui s'imbriquent dans le jeu démocratique au Mali.

Depuis la chute du régime dictatorial du Général Moussa Traoré et l'avènement de la démocratie dans les années 90, force est de constater que le processus d'instauration de la démocratie a connu de nombreux bouleversements. Le Mali est un pays resté profondément attaché aux modes traditionnels de conciliation qui régissent les rapports entre groupes sociaux. Dans ce contexte, le processus de démocratisation engagé dans le pays a connu une trajectoire différente, comparé à de nombreux pays. « Reflétant les grands changements géopolitiques et les dynamiques d'une culture politique où l'ancien et le nouveau se croisent de manière saisissante, l'histoire du Mali après l'indépendance nous conduit à nous interroger sur les paradoxes d'un pays où le goût du débat et la nécessité du compromis coexistent avec des tendances à l'autoritarisme et au recours à la violence pour s'emparer du pouvoir »²¹². Profondément tourmentée par des soubresauts politiques, la réalité du système politique malien reste basée sur une culture démocratique en trompe l'œil. Les règles démocratiques ont rarement été respectées lors des élections (présidentielles ou locales).

Avec l'analphabétisme au sein des populations et le système d'achat des voix qui dénature le fondement même de l'État, procéder à des élections n'est souvent qu'une simple formalité. Les élections mal organisées sont entachées d'irrégularités manifestes à travers le bourrage des urnes et l'inscription de personnes fictives sur les listes électorales. L'expérience

²¹² Patrick Gonin; Nathalie Kotlok, Marc-Antoine Pérouse De Monclos « La tragédie Malienne », Éditeur Vendémiaire, 2013, pages 57

démocratique malienne, inaugurée avec la conférence nationale de 1991, apparaît dès lors dévalorisée alors que faire de la politique n'est plus qu'un moyen de s'enrichir et de s'assurer l'impunité. Ainsi, depuis plusieurs années, la vie politique au Mali s'est dégradée avec la montée de l'impunité et de la corruption, ainsi que l'augmentation des trafics (drogue, êtres humains, dans le nord du pays). Cette situation est aussi la conséquence de l'instauration d'un libéralisme économique accru et de l'affaiblissement de l'État, avec en parallèle, l'augmentation du pouvoir religieux dans un pays qui compte actuellement plus de 90 % de Musulmans²¹³.

« Cette situation paradoxale révèle en effet, l'ampleur d'une fiction malienne fondée sur l'inadéquation entre un État qui apparaît de plus en plus comme une production idéologique, institutionnelle et économique externe (de l'étatisme laïque français au libéralisme et à la démocratie, en passant par la dictature et le modèle socialiste) et une société malienne qui se défie de cet État et se recentre sur elle-même au gré d'une ré-islamisation qui charrie largement l'identité nationale »²¹⁴. Le système démocratique malien, miné par la corruption et les arrangements au sein d'une élite politique décrédibilisée navigue non seulement entre le culturalisme et l'universalisme démocratique mais il se perd également dans ses contradictions. De nos jours, la démocratie est perçue comme un moyen

²¹³ Johanna Siméant « Contester au Mali : formes de la mobilisation et de la critique à Bamako », Karthala, 2014 ; pages 258

²¹⁴ Patrick Gonin ; Nathalie Kotlok, Marc-Antoine Pérouse De Montclos, « La tragédie Malienne », éditeur Vendémiaire, 2013, pages 133

d'accès aux moyens financiers de l'État et au revenu de la rente de l'aide internationale. Dans ces mêmes contradictions idéologiques apparaît un phénomène de dualité des hommes politiques à la tête du pays. Du point de vue de l'opinion publique internationale, la démocratie, au Mali était un succès. Aux yeux des citoyens et la société civile, cette démocratie fut un échec, ce depuis le début des années 90. La spécificité duale des hommes qui incarnent le pouvoir depuis plus de 20 ans laisse perplexe. Ils ont réussi, à partir de l'avènement de la démocratie, à mettre en avant les aspects positifs de cette démocratie sur le plan international, tout en s'adonnant à des pratiques contraires aux règles démocratiques (corruption, népotisme, clientélisme, achat des voix lors des élections et fraudes électorales, etc.) sur le plan interne.

Malgré tout, les belles idées pour enclencher une meilleure organisation démocratique et une meilleure implication des citoyens dans la gouvernance ne manquent pas. L'Espace d'Interpellation Démocratique (EID) institué juste après l'avènement de la démocratie est un exercice d'application de la nouvelle stratégie de communication entre le Gouvernement et le peuple. Il s'agit d'un espace où les gouvernés (citoyens) peuvent s'adresser directement aux gouvernants (ministres du gouvernement) au sujet de dossiers qui constituent pour les premiers des préoccupations majeures. Les interpellations auxquelles les ministres répondent recouvrent tous les aspects de la vie locale : la corruption, la non application des verdicts de justice, la lenteur administrative dans le traitement des dossiers , le non-respect des dates annoncées pour le démarrage de certains projets ou programmes de développement, les mutations des fonctionnaires, le manque d'autorité de l'État dans la gestion de certaines affaires d'envergure nationale, le traitement des conflits liés à la gestion des domaines

fonciers, la gestion des domaines du pâturage entre éleveurs et nomades, etc. Cette démarche en tant que telle est salubre et répond à des règles démocratiques saines mais concrètement, ces interpellations ne produisent généralement aucun effet.

Les doléances des personnes victimes d’abus de pouvoir (de la part d’un préfet, d’un agent des forces paramilitaires ou d’un juge) se perdent dans les « couloirs » ministériels et ne donnent aucun résultat. L’événement de la transition fut cependant la tenue à Bamako d’une conférence qui, du 29 juillet au 12 Août 2018, eut pour tâche d’élaborer la nouvelle Constitution, un nouveau code électoral et une charte des partis politiques pour la troisième république. Le problème fondamental concerne surtout la légitimité des élus de la nation et la défiance des populations à l’encontre des institutions étatiques.

2.5.1.2 Gestion consensuelle du pouvoir et
l'institutionnalisation de la stratégie de
prédation des ressources de l'État

Sous le règne du Président Amadou Toumani Touré, la situation connaîtra un bouleversement majeur avec la politique de gestion consensuelle ou concertée du pouvoir. La stratégie consiste à annihiler toute forme d'opposition, à permettre à toutes les formations politiques de rentrer dans le gouvernement et de participer à la gestion du pouvoir (majorité et opposition). Cette gestion consensuelle du pouvoir serait l'expression politique de la réconciliation nationale à travers le rassemblement de toutes les forces politiques ayant contribué à l'élection et à la réélection du « Général Président ».

« Dans les démocraties pluralistes, les partis ont vocation à exercer directement le pouvoir »²¹⁵. Les partis politiques, même traversés par différents courants de pensées et idéologies n'ont eu aucun mal à collaborer, pour diriger le pays, souvent au détriment de l'intérêt supérieur. Ainsi, dans les différents gouvernements mis en place durant ses deux mandats, les personnalités politiques de l'ancien Président déchu (Général Moussa Traoré) occupent des postes ministériels. En effet, les ratés du processus électoral de 2002 expliquent en grande partie le système consensuel qui allait caractériser les deux mandats du Président Amadou Toumani Touré. En effet, les perdants s'engagèrent à ne pas contester les résultats des élections, en échange de leur nomination à des postes à responsabilités. Cette forme de gouvernance, initiée par le Président Amadou Toumani Touré et les partis politiques, a eu pour conséquences : l'aggravation de la prédation des ressources de l'État et l'absence de débat démocratique. Le régime du Président Touré, afin de récompenser ses alliés et asseoir son autorité, facilita, l'instauration d'une nouvelle approche dite « gouvernance par consensus ». Involontairement, il allait surtout exacerber des pratiques clientélistes qui visaient à permettre l'accès du plus grand nombre de personnalités du pouvoir aux ressources de l'État. La gestion du pouvoir politique exprime une forme de moralité et d'efficacité. Diriger un pays exsangue économiquement, demande un sens plus aigu des responsabilités de la part du pouvoir en place. Le pouvoir civil ne se partage pas et ne se délègue pas. Chacun l'exerce en totalité, en sa qualité de citoyen.

²¹⁵ Dominique Chagnollaude « Introduction à la politique », », Éditions du Seuil, 1996, pages 117

Personne ne peut le céder à un autre, personne n'en est plus détenteur qu'un autre : « le pouvoir ne peut qu'être signifié dans l'expression de la volonté générale, volonté de chacun et de tous à vivre libres, c'est-à-dire sans qu'aucune volonté ne soit soumise à un autre, mais uniquement à la loi qui leur permet, dans le consentement mutuel à la liberté des autres et de soi, d'être réellement libres »²¹⁶. Sur une base bien établie de priorité des recommandations personnelles et des interventions de protecteurs - aux dépens de critères professionnels - la généralisation récente du multipartisme a greffé en outre un omniprésent système de préférences partisans, du haut vers le bas de l'appareil d'État : « le clientélisme électoral et ses retombées postélectorales et pré-électorales s'est ainsi superposé aux autres formes préexistantes de clientélisme »²¹⁷. Ainsi, certains candidats aux élections présidentielles, incapables de proposer des programmes politiques cohérents, comptent sur la constitution de coalitions gouvernementales pour monnayer leur soutien. Ce calcul politique savamment orchestré, vise avant tout, à arracher des « strapontins » ministériels. Il faut non seulement obtenir de sources de financement pour la survie du jeune parti mais également permettre l'intégration des premiers soutiens dans certains ministères pour consolider leur fidélité (chargé de mission, directeur de cabinet, conseiller technique, etc.). « La relation de clientèle

²¹⁶ Madeleine Arondel-Rohaut ; Philippe Arondel « Gouvernance : une démocratie sans le peuple », Edition Ellipses, 2007, 179 pages

²¹⁷ Jean Pierre Jean Pierre Olivier de Sardan « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone ; Un diagnostic empirique, une perspective historique » ; Politique africaine ; Vol 4, n°96 (En ligne), Edition Karthala, pages 139-162, 2004 ; Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-4.htm>, article consulté le 16/11/2015

devient un véritable mode de gouvernance, dont la stabilité dans la durée constitue le meilleur indicateur »²¹⁸.

Pour mieux comprendre le choix du Président Amadou Toumani Touré de fédérer toutes les forces politiques dans la gestion des affaires publiques, il est nécessaire de mieux cerner les crises, les contestations politiques et sociales qui ont émaillé la période de transition (1991-1992) et les deux mandats successifs du Président Alpha Oumar Konaré. Depuis la chute du régime du Président Moussa Traoré, les contestations politiques menées régulièrement par des leaders de l'opposition se sont amplifiées, paralysant souvent le secteur public et la vie économique du pays.

Dans un pays dépendant fortement de l'aide extérieure et des investisseurs étrangers, pour donner un nouveau souffle à l'économie, le Président Touré avait jugé nécessaire d'inclure toutes les formations politiques à cette gestion inédite des affaires de l'État. « En effet, écartée du pouvoir après l'élection d'Alpha Oumar Konaré alors qu'elle avait été largement associée au gouvernement de transition d'Amadou Toumani Touré (1991-1992), la société civile (notamment le Mouvement citoyen et diverses personnalités civiles et militaires proches du Président Amadou Toumani Touré) a tenté de saisir l'opportunité du retour aux affaires du «Général» pour réinvestir le champ politique central »²¹⁹.

²¹⁸ Bertrand Badie « Le temps des humiliés : pathologies des relations internationales », Odile Jacob, 2014 ; pages 118

²¹⁹ Virginie Baudais, Grégory Chauzal « Les partis politiques et l'indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré », Politique Africaine, Édition Karthala, Vol 4, n°104 ; 2006; pages 61-80 Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2006-4-p-61.htm>, article en ligne et consulté le 13/02/2015

En effet, aucun parti ne souhaite être dans l'opposition et ne se considère opposant. Tous espèrent être associés au pouvoir y compris l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) dont le candidat était pourtant le challenger d'Amadou Toumani Touré en 2002. L'arrivée au pouvoir d'une personnalité sans affiliation partisane comme « le Général » Amadou Toumani Touré a consacré pour certains l'enracinement démocratique du Mali, avec son alternance pacifique. Elle a également plus certainement, constitué une formidable opportunité pour les partis politiques, marginalisés depuis 1997 et pour la « société civile » écartée après la transition de 1991. Incapable cependant de s'appuyer sur une majorité parlementaire claire (6 députés indépendants seulement), Amadou Toumani Touré a initié cette forme consensuelle de gestion du pouvoir, associant alors ses adversaires du premier tour (ADEMA, CNID, MPR, RPM) et plusieurs personnalités indépendantes ou hauts cadres du Mouvement Citoyen (MC : association qui l'avait soutenu au cours de sa campagne).

Élu avec une majorité confortable, le général Président Amadou Toumani Touré a su réduire au silence l'opposition parlementaire et les débats contradictoires sous prétexte d'apaisement de la vie politique. Cette stratégie ou gestion consensuelle du pouvoir accrédi terait l'idée selon laquelle le jeu politique n'était qu'une façon d'obtenir des contrats ou des postes dans l'administration. Dès lors, on assiste, depuis son arrivée au pouvoir, à la mise en place d'une version édulcorée des principes de règles démocratiques et d'État de droit. Le Président Amadou Toumani Touré a voulu organiser autour de sa personne « consensuelle » ce mode de gestion qui vise à fédérer les différentes sensibilités politiques pour gérer les affaires de l'État. L'édifice, jugé d'abord improbable, a fait ses preuves en apaisant les tensions politiques et les querelles partisanes. Tous les partis politiques avaient au

moins un membre au sein du gouvernement de consensus. Ses plus grands détracteurs (SADI – parti de gauche radical, RPM²²⁰) acceptent la main tendue du chef de l'État. Au début, « l'expression malienne du consensus entraîna une stabilité remarquable de la vie politique et le fonctionnement régulier des institutions républicaines »²²¹. A la suite, cette démocratie consensuelle à la malienne a fini par anesthésier les forces d'alternance, broyant leur capacité de proposition, de contestation et d'ouverture au débat démocratique. L'Assemblée Nationale était devenue une chambre d'enregistrement sans la moindre opposition aux politiques menées par l'exécutif. Toutes les lois passaient sans la moindre tentative d'amendement ou de rééquilibrage des textes de la part des députés. L'opposition était quasiment inexistante. C'est dans cette atmosphère incompréhensible pour de nombreux Maliens que des hommes politiques, baignés dans cette gestion consensuelle du pouvoir ont aisément généralisé la corruption et la cooptation aux hautes fonctions de cadres médiocres affiliés aux partis satellites attachés au Président Amadou Toumani Touré. Ici, de nombreuses crises graves sont passées sous silence : enlèvements d'occidentaux, trafic de drogue, atterrissage dans le désert malien d'un Boeing en provenance de l'Amérique latine rempli de produits stupéfiants, généralisation de la corruption, faiblesse structurelle de l'appareil sécuritaire et installation de nombreux jihadistes dans le nord du pays. Les anciens opposants qui participent au sein du gouvernement de consensus étaient dans l'incapacité de dénoncer cette grave situation. La nouvelle méthode de gestion du pouvoir a fini par discréditer les hommes politiques aux yeux

²²⁰ Rassemblement Pour le Mali : actuel parti au pouvoir

²²¹ Abdoulaye Diarra « Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960 », Karthala, 2010, pages 221

de l'opinion publique. « L'homme politique doit, dans des conditions normales, être économiquement indépendant des revenus que l'activité politique pourrait lui procurer »²²². Persuadés dorénavant qu'il s'agissait plutôt d'un partage de gâteau en lieu et place d'une gestion efficace des affaires de l'État, les Maliens ont fini par lâcher ce régime, avec l'éclatement de la rébellion et les revers successifs de l'armée dans le septentrion.

Le consensus apparaît comme un mode « normal » ou « naturel » de régulation du politique. « La plupart considèrent que ce modèle a facilité d'une manière générale, l'étude de la dépolitisation en tant que technique politique capable de surmonter les tensions entre majorité et minorité »²²³. La démocratie consensuelle (« the Consensus model ») ou ce qu'Alexis de Tocqueville qualifie « de tyrannie de la majorité ²²⁴ », a largement contribué à l'affaiblissement de l'État. Les critiques sont indispensables dans toute démocratie et elles sont constitutives du bon fonctionnement de tout espace démocratique. « L'unanimité est le terreau de l'aveuglement et le ferment des tensions »²²⁵, une idée également défendue par Hervé Juvin qui affirme que : « Le totalitarisme de l'individu est la plus grande menace qui pèse sur notre condition humaine »²²⁶. Ainsi, l'occupation des régions nord du pays suite aux

²²² Max Weber « Le savant et le politique », Préface de Raymond Aron, Éditeur 10-18 ; 1987, pages 112

²²³ Ilana Kaufman « Vers une démocratie consensuelle », Gallimard, Collections des temps modernes, Vol 1 ; 2009, pages 143-163 ; Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-temps-modernes-2009-1-p-143.htm>, article consulté le 13/01/2015

²²⁴ Alexis de Tocqueville « De la démocratie en Amérique » ; Tome 1, Éditeur Gallimard, 1986 ; pages 375

²²⁵ Paroles prononcées par le premier Secrétaire Général du Parti socialiste Jean-Christophe Cambadélis lors de la soirée électorale de juin 2017 « élections législatives française » au siège du PS.

²²⁶ Entretien avec Hervé Juvin dans le journal le figaro. Interview disponible en ligne sur <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2018/05/18/31002-20180518ARTFIG00280-herve-juvin-le>

revers successifs de l'armée régulière sonne comme un échec cuisant pour cette démocratie consensuelle. En dépit de la situation tragique que vit le Mali depuis 2012, les leaders des partis politiques n'ont toujours pas tiré les leçons du passé. Avec le régime du président Ibrahim Boubacar Keita, les germes d'une nouvelle crise grave sont toujours là. Malgré la normalisation à Bamako et de la signature de l'accord de paix, les causes du délitement de l'État maintes fois désignées par les Maliens eux-mêmes continuent de sévir dans tout le pays. La corruption, l'affairisme autour des trafics et du détournement des ressources organisés aux niveaux local et national persistent et dominent toujours la vie publique. Dans cette situation marquée par une situation sécuritaire très dégradée, la politique de reconstruction de l'État reste compromise. Sans une véritable lutte contre la corruption, c'est la question de légitimité même des institutions qui sera dorénavant posée !

2.5.1.3 La fragmentation du champ politique malien et la gouvernance publique depuis

l'avènement de la démocratie

Après des années de dictature (1960-1991), le Mali a renoué avec le pluralisme, au moment de la transition démocratique (début des années 1990). Le 26 mars 1991, un groupe de jeunes officiers des forces armées et de sécurité, dirigé par le Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, arrête le Général Moussa Traoré à l'issue de manifestations violentes et réprimées dans le sang. Ils forment - après le coup d'Etat, un Conseil de

totalitarisme-de-l-individu-est-la-plus-grande-menace-qui-pese-sur-notre-condition-humaine.php.

Entretien publié le 18/05/2018 et consulté le 23/05/2018

Réconciliation Nationale (CRN) composé de 17 membres. Sous la pression des mouvements contestataires (AEEM, ADEMA, CNID, UNTM et la société civile), ce Conseil est dissous, et a été remplacé par le CTSP²²⁷ composé de 25 membres dont 10 militaires le 31 mars 1991. L'ordonnance n°2 – CTSP du 05 avril 1991 relative aux partis politiques et l'Acte fondamental n°1 – CTSP du 31 mars 1991 furent la concrétisation finale de l'officialisation des partis politiques au Mali. « La consécration du multipartisme dans la Loi fondamentale (25 février 1992) a structuré le jeu, faisant désormais dépendre l'accès aux responsabilités politiques de l'opération électorale »²²⁸. Règlementé dans un premier temps dans les années 1991 par ordonnance - n°91-075/P.CTSP du 10 octobre 1991 portant charte des partis politiques - le cadre de définition et de fonctionnement des partis politiques sera déterminé plus tard en 2000 par la Loi 00-045 du 07 juillet 2000 portant charte des partis politiques. Cette charte des partis représente un document juridique consensuel qui détermine la création, l'organisation, le fonctionnement, le financement des partis ainsi que les conditions de suspension de leurs activités et de leur dissolution. Compte tenu de l'apparition de nombreux dysfonctionnements dans le processus électoral de 2002, l'État a voté la Loi n°

²²⁷ CTSP : Le Comité de Transition pour le Salut du Peuple est l'organe transitoire mis en place par les militaires putschistes suite à l'arrestation du Général Moussa Traoré en mars 1991. La période de transition qui dura 14 mois au lieu de 09 initialement, pris fin lors de l'élection du Président Alpha Oumar Konaré en avril 1992.

²²⁸ Virginie Baudais, Grégory Chauzal « Les partis politiques et l'indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré », Politique Africaine, Édition Karthala, Vol 4, n°104 ; 2006; pages 61-80 Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2006-4-p-61.htm>, article en ligne et consulté le 13/02/2015

05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques qui abroge celle de 2000. Dans son article 1^{er}, il est indiqué que cette charte constitue un ensemble de principes qui régissent la vie des partis.

La charte édicte des règles sur l'égalité participation des citoyens à la vie politique par des moyens pacifiques et le regroupement autour d'un programme politique dans les organisations politiques de leur choix, elle régule le libre jeu pacifique des partis politiques souhaitant concourir au suffrage universel et elle rejette toute forme de violence, de régionalisme, de racisme d'intolérance. Les principes de formation, de fonctionnement et de financement des partis politiques sont décrits à travers cette "charte" qui constitue un cadre moral et juridique pour les partis politiques au Mali. Les partis politiques remplissent une mission d'intérêt général, en concourant par les moyens pacifiques et démocratiques à la formation de la volonté politique, ainsi qu'à l'éducation civique des citoyens et des dirigeants ayant naturellement vocation à assumer des responsabilités publiques.

Depuis la libéralisation de l'espace démocratique, les partis politiques ont pu concourir lors des élections en se basant sur l'esprit de cette charte. Dans ce postulat, l'arène politique a alors été investie par de multiples groupes qui en avaient jusque-là été exclus : associations, syndicats, groupes d'intérêts, certains partis politiques.

Avec la charte, le nombre de partis politiques atteint des chiffres incroyablement élevés (106 partis pour 18 millions d'habitants) durant les vingt dernières années. Ce constat place le Mali parmi les pays les plus dotés, au regard de la taille de la population et au rejet que suscitent ces formations politiques auprès des citoyens. Malgré toutes les difficultés (économique, sociale, politique et institutionnelle), le nombre de partis politiques ne cesse

d'augmenter. « Le pluralisme des partis politiques est une garantie du libre exercice de la démocratie par les citoyens dans la diversité de leurs opinions, on peut penser, cependant, qu'une prolifération des partis politiques peut également constituer un péril mortel pour le bon fonctionnement de la démocratie »²²⁹.

Cette soudaine explosion du nombre de partis, dont certains manquent totalement de clarté dans leur projet politique, met en lumière une stratégie de cooptation. Dans le même ordre d'idée, on constate l'absence de différence idéologique au sein des différentes formations politiques. « Ce qui frappe l'observateur, c'est le vide des messages et la vacuité des projets (...), l'absence d'interpellations fondamentales »²³⁰.

En effet, pour espérer obtenir un emploi ou profiter des avantages que l'État offre, il est indispensable d'être le leader d'une petite formation politique. L'accession à des postes politiques ne dépend plus d'un homme ou d'un parti unique mais de partis c'est-à-dire d'entreprises concurrentielles luttant pour accéder au pouvoir. On assiste au développement de carrières d'entrepreneurs politiques spécialisés dans la conquête des charges électives que l'on peut rapprocher en quelque sorte du processus de sociogenèse de la profession politique en France. En effet, il est inutile voire impossible de faire abstraction du rôle et de l'importance que peuvent jouer les partis politiques dans la réussite sociale des cadres et responsables politiques du Mali. Entre 1992 et 2002, de nombreux cadres du parti

²²⁹ Jean Bruyas « Les institutions de l'Afrique noire moderne », l'harmattan, 2008, pages 143

²³⁰ Robert Buijtenhuijs, « Les partis politiques africains ont-ils des projets de société ? L'exemple du Tchad » Politique africaine, n°56, 1994, pages 119- 135, disponible sur <https://catalogue.sciencespo.fr> et consulté le 02/07/2014

dominant²³¹ ont établi des règles de gestion opaque qui favorisaient clairement la gestion clientéliste des affaires publiques.

L'entrée dans la vie politique dépend désormais de circonstances fortuites, familiales ou locales, mais sans convictions, sans vision politique, et encore moins d'engagement. Le caractère familial et local de la vie politique s'explique par le fait que, dans certaines circonscriptions, malgré le nombre de postes à pourvoir, les électeurs votent peu parce qu'aucun candidat n'est originaire de chez eux. Malgré ces nombreux dysfonctionnements, le Mali est parvenu à organiser des élections apaisées favorisant l'alternance pacifique au sommet de l'État (2002, 2013). En suivant ce cheminement, on note que l'organisation d'élections ou l'alternance au pouvoir, ne peuvent pas à elles seules expliquer la réussite d'un processus démocratique. L'expérience a démontré que le simple fait de tenir des élections régulières, bien que dans l'absolu cela soit sain, n'est pas un indicateur suffisant pour évaluer « le niveau de réussite démocratique d'un pays ». Il devient donc évident que si la tenue d'élections régulières est un indicateur crucial des progrès accomplis vers la démocratie, la régularité et la périodicité des élections ne sont pas en soi une mesure appropriée pour évaluer les avancées démocratiques réalisées sur le terrain.

²³¹ ADEMA- P.A.S.J : Alliance pour la Démocratie au Mali-Parti Africain pour la Solidarité et la Justice. Parti ayant dirigé le Mali de 1992 à 2002. Ce parti a finalement donné naissance à de nombreuses formations politiques suites aux dissensions internes dont le Rassemblement pour le Mali (RPM, actuel parti au pouvoir) et l'Union pour la République et la Démocratie (URD, principale formation d'opposition au Président Ibrahim Boubacar Keita)

2.5.2 Les défis pour reconstruire l'État au Mali après les événements de mars 2012

La notion de reconstruction dans le cadre d'une mission de maintien de la paix de l'ONU a émergé à la naissance de l'organisation. La mission de paix est assimilée à une véritable guerre selon la doctrine de l'ONU. Cette mission doit être menée sur deux fronts : « le front sécuritaire par l'affaiblissement de la peur, le front économique et social par l'affranchissement au besoin »²³². Dans la doctrine des opérations de maintien de la paix de l'ONU, de 2008, la consolidation est définie comme un élément essentiel des opérations multidimensionnelles. Selon cette même doctrine, le retour à une paix durable suppose des progrès dans quatre domaines cruciaux : la restauration de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national, le renforcement de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, l'appui à la création d'institutions politiques et mise en place de processus participatifs légitimes, la promotion du redressement et du développement économique et social, y compris un retour des réfugiés et des personnes déplacées par le conflit. La communauté internationale s'est rendue en effet au chevet de l'État malien pour définir les modalités de sa reconstruction et de mise sur pied des institutions de la république, après l'occupation septentrionale du pays et le coup d'État militaire.

Après l'organisation des concertations nationales et des états généraux de la décentralisation, en vue d'établir une feuille de route de sortie de crise, « cette formule originale, propre à l'Afrique, suppose évidemment que soit reconnue la nécessité d'une transition vers une

²³² Philippe Boulanger « Géographie militaire et géostratégie, enjeux et crises du monde contemporain », A. Colin, Coll. U, Revue Géographique de l'Est, septembre 2011, pages 172

nouvelle organisation politique, vers un nouveau projet politique »²³³. Dans la stratégie de la reconstruction mise en place par la communauté internationale, la tenue d'élections libres démocratiques, l'amélioration du processus de décentralisation et la restauration de l'autorité de l'État sur toute l'étendue du territoire national étaient les principales pistes qui ont été mises en avant.

Pour insuffler une dynamique devant s'achever sur une politique de reconstruction mieux structurée, les autorités maliennes ont fait le choix d'une décentralisation poussée (régionalisation). Plusieurs résolutions ont été adoptées, notamment la réorganisation des collectivités territoriales, avec en perspective une régionalisation axée sur les potentialités et les spécificités des régions. Les problèmes relatifs aux transferts des compétences et des ressources ont de ce fait trouvé un début de solution. En théorie, la reconstruction post conflit de l'État et des collectivités territoriales est orientée par les principes de la politique de reconstruction post conflit de l'Union Africaine. Ces principes servent de plan d'autonomisation des collectivités territoriales tel que déterminé par les autorités maliennes et les différents accords politiques. Un chronogramme sur trois années a ainsi été conçu. Il permet d'organiser et d'effectuer le transfert des compétences, de mobiliser les ressources financières au bénéfice des collectivités territoriales.

²³³ Joseph Brunet Jailly « Le Mali sous tutelle de la « communauté internationale »: une impasse! », disponible sur le lien <https://blogs.mediapart.fr/joseph-brunet-jailly/blog/180716/le-mali-sous-tutelle-de-la-communaute-internationale-une-impasse>; juillet 2016, article disponible en ligne et consulté le 17 septembre 2016)

Si l'objectif est de reconstruire la capacité de l'État, le pari s'avère risqué parce que, l'expérience a montré qu'on ne sait pas faire émerger un pouvoir légitime au lendemain d'une crise aussi profonde. Les interventions passées ont a minima permis de créer des États creux. Les processus post-conflit ont bien mis en place des institutions mais elles sont peu, voire pas, investies ni légitimes aux yeux de la population (« institution-building »). Les instruments habituels, basés sur les processus électoraux échouent régulièrement à faire émerger une légitimité politique (Bosnie-Herzégovine, Afghanistan, Kosovo, Irak, République Démocratique du Congo). Le piège récurrent est celui d'organiser une autorité provisoire, au mieux installée par les acteurs étrangers et confiée aux leaders locaux, au pire laissée entre les mains d'acteurs internationaux. Dans les deux cas, le transfert de ce pouvoir pose problème par la suite (Bosnie-Herzégovine jusqu'à aujourd'hui, Afghanistan, Iraq). Réhabilité, l'État malien doit être aussi refondé. Il doit engager les grands projets de développement, piloter la coordination des actions des bailleurs de fonds et des collectivités et lutter efficacement contre la corruption.

Pour que l'État joue mieux son rôle, Christelle Alvergne met en avant quatre axes permettant à cette entité de s'assumer : la prospective, la déconcentration, le transfert de compétences et l'inter ministérialité. Pour réaliser ces quatre axes majeurs, l'État doit incarner une certaine sérénité institutionnelle, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les Partenaires Techniques Financiers, les Organismes Internationaux et l'État malien devraient s'inspirer du modèle de reconstruction d'après-guerre en Europe pour lancer une politique ambitieuse de développement globale. Pour cela, il faudrait investir dans des infrastructures dont le pays a besoin en priorité afin de stimuler les investissements et la croissance.

La clef pour atteindre ces objectifs demeure la bonne gouvernance au sein des institutions nationales et régionales. C'est dans ce cadre que le Conseil Economique pour l'Afrique (CEA) des Nations unies avait présenté une synthèse d'un rapport sur la gouvernance en Afrique devant le quatrième Forum pour le Développement de l'Afrique, réuni à Addis-Abeba du 11 au 15 octobre 2004. Ce premier compte-rendu s'appuie sur une étude réalisée dans 28 pays africains représentant 78 % de la population du continent et a pour but de mesurer les «progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique». Les résultats de ce rapport prouvent que le continent accumule des succès en termes d'ouverture démocratique mais reste très en retard sur la dimension efficacité des services rendus aux citoyens. Le bilan de ce rapport est plus que mitigé : au regard de la situation économique, sociale et politique des pays étudiés, la gouvernance est en bonne voie même si les progrès réalisés restent largement inférieurs aux attentes des populations et des organismes internationaux. Sans une amélioration de la gouvernance à travers une lutte efficace contre la prédation des maigres ressources des États, toutes les politiques publiques destinées à promouvoir le développement économique et social demeureront inefficaces.

2.5.3 La refondation de l'appareil sécuritaire au cœur des enjeux stratégiques de lutte contre le terrorisme

« Une bonne institution d'État est une institution qui sert de façon transparente et avec efficacité les besoins de ses "clients" qui sont les citoyens de cet État »²³⁴.

La structure de base de tout État souverain constitue son armée. Il existe un rapport sur la situation sociale, politique d'un pays avec la nature et la composition de son armée. Plus un pays est déstructuré et en faillite, plus son armée également se trouve dans un état de déliquescence avancé. Malgré toute l'aide internationale dont bénéficient de nombreux pays africains, y compris le Mali, l'appareil sécuritaire demeure l'une des principales faiblesses de ces pays. Pour qu'un pays puisse compter sur les capacités militaires de son armée, l'armée doit répondre à trois critères : être républicain, être formée et respectueuse des droits de l'homme.

En effet, avec une armée bien structurée moins bureaucratique et moins rongée par la corruption et le népotisme, les capacités de l'État d'assurer la sécurité sur son territoire s'en trouvent renforcées. Dans le processus de reconstruction de l'État au Mali, la phase consistant à mettre en place une armée républicaine et formée constitue, sans doute, le maillon essentiel de l'aide internationale. L'UE a lancé l'EUTM²³⁵ et l'EUCAP pour redresser l'appareil sécuritaire. Les formations de l'EUTM visent à mettre sur pied une armée dynamique, professionnelle et républicaine qui puisse respecter les règles du droit international tout en

²³⁴ Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 52

²³⁵ La Mission de formation de l'Union Européenne au Mali

étant parfaitement efficace dans ses missions. Pour les armées africaines, le diagnostic est à l'heure actuelle inquiétant. Formés dans une logique de guerres conventionnelles, les militaires de nombreux pays africains découvrent une nouvelle doctrine militaire « la guerre asymétrique », celle menée par les groupes terroriste. Au Mali, les échecs successifs de l'armée régulière face aux rebelles touaregs et aux jihadistes, dans les régions nord, soulèvent une question centrale : les armées africaines sont-elles capables de défendre leur territoire national ? La réponse est clairement négative pour tous les pays africains !

De nombreux chercheurs ont travaillé sur les mécanismes d'évolution et de restructuration des armées africaines. Jusqu'à-là, les résultats semblent être similaires tant les armées africaines apparaissent de jour en jour en décalage avec les risques et menaces du moment. La conception et la réforme de l'appareil sécuritaire en Afrique restent les grands problèmes des États post indépendance. Les réformes engagées à l'échelle des États illustrent le polymorphisme d'une notion qui se caractérise par la diversité des réalités qu'elle recouvre. Le terme «réforme» désigne au moins deux processus : « d'abord la réorganisation (ou modernisation), puis la restructuration (ou reconstruction) des systèmes de sécurité et de défense »²³⁶. Des réformes engagées ces dernières années (surtout dans les pays d'Afrique francophone) font apparaître deux espaces géopolitiques contradictoires. Le premier

²³⁶ Axel Augé «Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », Édition De Boeck Supérieur, Afrique contemporaine: sécurité et développement ; Vol 2, n°218; 2006, page 49-67; (En ligne) disponible sur <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-2-page-49.html>. Article consulté le 18/02/2016

rassemble des pays en situation de paix relative (le Niger, le Burkina ou le Sénégal par exemple).

Ces pays engagent des réformes destinées d'abord au renforcement des capacités d'action des forces militaire et paramilitaire et à leur subordination au pouvoir politique. Le deuxième espace est beaucoup plus instable. Il donne lieu à des réformes centrées sur la reconstruction du secteur de la sécurité et de la défense, comme en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Mali ou plus récemment au Togo. « La réforme résulte bien souvent d'une crise politique interne ou d'un conflit armé. Ce type de réforme renvoie à la recomposition et/ou à la « remise en état » d'une armée disloquée en raison de tensions sociopolitiques »²³⁷. Conduire des réformes dans le domaine de la sécurité et de la défense revêt un enjeu crucial pour le maintien de la paix. Le processus de régionalisation des conflits conduit la plupart des pays à engager des réformes destinées d'abord à répondre aux besoins de sécurité nationale puis à adapter l'appareil sécuritaire à la spécificité des crises sous régionales (jihadisme, rébellion armée, trafiquants de drogue). La situation politique et militaire de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau, du Mali ou du Niger illustre les difficultés d'un tel processus. Cependant, la modernisation du secteur de la défense est également dédiée au renforcement de la subordination des militaires devant les dirigeants démocratiquement élus à travers un contrôle civil renforcé. L'Afrique est le continent qui a enregistré le plus grand nombre de coups

²³⁷ Axel Augé «Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », Édition De Boeck Supérieur, Afrique contemporaine: sécurité et développement ; Vol 2, n°218; 2006, page 49-67; (En ligne) disponible sur <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-2-page-49.html>. Article consulté le 18/02/2016

d'État militaires et des tentatives de déstabilisation armée. Des dirigeants élus démocratiquement ont souvent été renversés par un coup d'État militaire (Mali, Niger, Guinée Bissau, etc.). La méfiance des dirigeants africains à l'égard de leur armée constitue indéniablement une source d'obstacles supplémentaires pour établir des États forts. En effet, l'armée africaine est formée de groupes d'individus hétéroclites, souvent divisés sur des bases ethniques ou régionalistes.

L'irruption de la question ethnique ou régionaliste au sein des forces armées nuit aux capacités des armées à remplir leur mission. D'autres difficultés comme la corruption, le népotisme, le manque de formation et le manque de motivation en raison de leur mauvaise condition de vie anéantissent chaque jour l'espoir pour les États de mettre en place une armée républicaine et disciplinée. La stabilité et le développement dépendent de la solidité de l'appareil sécuritaire (forces de défense et de sécurité) et de « la reconstruction de l'ordre républicain »²³⁸. Ainsi, pour les organisations internationales étudiant les questions de développement comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, l'Organisation des Nations unies (ONU) et ses organismes spécialisés (PNUD, Unicef), la sécurité et la défense sont devenues les piliers de la stabilité, essentielles au développement et à la croissance économique. Les réformes engagées par chaque pays ne sont pas une simple conséquence du poids géostratégique sous-régional. Elles sont également le résultat d'une « sociologie par le bas » du secteur de la sécurité et de la défense qui tient compte de logiques

²³⁸ Alain Juppé « Pour un État fort », éditeur JC Lattes, 2016, pages 24

locales, logiques liées aussi bien à la restructuration organisationnelle des armées nationales, à leur internationalisation (adhésion à des programmes de formation militaire) qu'à leur adaptation au nouvel environnement de la sécurité (crises sous-régionales, gestion collective des conflits).

2.5.4 L'impact de l'instabilité sécuritaire sur les politiques publiques au Mali

Les conflits armés ont toujours eu des effets toxiques sur les politiques publiques déjà mises en œuvre ou en cours. Ils précipitent non seulement le pays dans le chaos économique mais détruisent aussi le tissu social en instaurant un climat de suspicion au sein des communautés hétéroclites. Ces conflits armés ravivent les conflits lointains et brisent cette chaîne de solidarité « Sinankouya »²³⁹ qui a longtemps symbolisé la particularité de la société malienne. Avant de mettre l'accent sur les nombreuses destructions liées à cette crise - dans un pays sous perfusion où les structures de l'État répondent désormais à celles d'un « failed state » - mettre en œuvre les politiques publiques requiert l'expertise de la communauté internationale. Plus de 60 % du financement des projets de développement proviennent de l'aide extérieure, sous forme de prêts ou de dons. Les Partenaires Techniques

²³⁹ Le Sinankouya est un système de solidarité interethnique qui agit comme une thérapie qui participe quotidiennement à la régulation sociale. Il permet d'éviter des conflits entre des ethnies ou des groupes ethniques qui règlent leurs différends à travers des plaisanteries. Par exemple, des Dogons (agriculteur vivant dans des montagnes) et les Bozos (pêcheurs vivant sur le long du fleuve Niger) sont des SINANKOU

et Financiers jouent un rôle prépondérant dans le financement et la mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial en complétant le budget de l'État.

La suspension et l'arrêt de certaines aides urgentes ont considérablement affecté les populations. De nombreuses politiques publiques, notamment en matière d'éducation, de santé, de réalisation d'infrastructures routières et dans le domaine de l'agriculture, ont été durement impactées. La guerre a produit des effets dévastateurs sur la santé et l'éducation. Les hôpitaux ont été détruits et les écoles - dans certaines zones sous contrôle jihadiste - sont restées fermées. Les populations deviennent vulnérables aux risques sanitaires. Leur déplacement à la suite d'un conflit favorise la diffusion de maladies comme la tuberculose. Des milliers d'enfants qui représentent l'avenir du pays sont aujourd'hui déscolarisés. Le climat d'insécurité favorise l'absentéisme dans les écoles et des enseignants, sous la menace directe des jihadistes, refusent de rejoindre leur poste. En outre, le système éducatif s'est totalement effondré du fait de contraintes budgétaires imposées par le gouvernement pour faire place à la dotation à l'armée en équipements militaires. Dans certaines régions du nord et du centre, les services sociaux de base fonctionnent au ralenti. L'administration et les forces de sécurité ont déserté le territoire, laissant aux jihadistes le soin d'administrer cette localité. Dans ces conditions, il est aujourd'hui impossible de chiffrer l'impact réel de cette crise sur le Mali (sur le plan politique, économique, social et militaire) tant les destructions ont été préjudiciables pour l'économie du pays. La crise a mis l'économie du pays à mal, de nombreuses entreprises ont fermé ou mis leur personnel au chômage technique. Restaurants et hôtels sont fermés, les agences et entreprises d'équipement et de travaux dont le fonctionnement dépend des bailleurs de fonds sont à l'arrêt et tous les secteurs de l'économie

sont touchés. Le secteur touristique et les politiques d'ouverture de rayonnement des sites touristiques entreprises par l'État ont été annihilés. Le trajet du rallye Paris-Dakar a été délocalisé en Amérique latine pour des raisons de sécurité, privant de nombreux pays (Mauritanie, Maroc, Mali et Sénégal) d'un rayonnement à l'échelle mondiale.

La sécurité est essentielle pour l'épanouissement du tourisme dans un pays qui regorge encore de trésors méconnus et disséminés sur le territoire national. L'éclatement de la crise a donné un coup d'arrêt au tourisme local engendrant du coup, un manque à gagner annuel de plus de 50 milliards de franc CFA pour l'économie du pays. Dans le milieu rural et dans les zones touristiques, la perte de cette manne financière annuelle aggrave le chômage des jeunes et la pauvreté. Les lieux touristiques les plus visités sont tous sous la menace jihadiste (ville de Tombouctou et ville de Gao avec le tombeau des Askias), ces sites sont pourtant tous classés au patrimoine mondial de l'UNESCO (région de Mopti centre du pays avec la mosquée de Djenné et le pays Dogon). D'autres projets de viabilisation et de construction d'infrastructures ont été soit abandonnés ou détruits par les jihadistes dans la région de Mopti. Dans l'office du Niger, la construction du barrage du seuil de Djenné vitale pour l'économie régionale est à l'arrêt.

Ce barrage financé à hauteur de 19 milliards de F CFA par la Banque Islamique de Développement, la Banque Africaine de Développement et le Fonds Koweïtien, visait à permettre l'aménagement de près de 60.000 hectares de terres irriguées dont 15.000 hectares de terres déjà cultivables. L'objectif était d'accroître la capacité de productions agricole et piscicole locales. Après la réalisation des travaux, le barrage a été dynamité lors d'une attaque terroriste. L'instabilité sécuritaire due à la menace jihadiste a donné un coup de

frein à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en raison du déplacement massif des populations fuyant l'insécurité dans les zones nord et centre du Mali. Compte tenu des difficultés économiques actuelles, elle a rendu plus patent le besoin d'amélioration des services de l'administration, que ce soit en éducation, en santé ou dans les autres services publics en vue de renforcer la confiance entre l'État et les citoyens. Occasionnant des destructions irréversibles du patrimoine culturel dont une partie est inscrite sur la liste du patrimoine mondial géré par l'UNESCO (Mausolées de Tombouctou et des manuscrits), cette instabilité sécuritaire au Mali qui se propage dorénavant dans tout le Sahel est sur le point de réduire à néant les espoirs des populations les plus vulnérables désireuses de sortir de ce sous-développement.

3 TROISIEME PARTIE : LES BOULEVERSEMENTS GEOPOLITIQUES RECENTS AU MALI COMME DEFIS MAJEURS AUX RECOMPOSITIONS DES TERRITOIRES

3.1 Chapitre 1 : l'Islam politique au Mali et son influence sur les politiques publiques dans le contexte de la démocratisation

3.1.1 L'Islam politique dans la structuration des futurs États dans le Sahel :

« A côté de chaque religion se trouve une opinion politique qui, par affinité, lui est jointe »²⁴⁰. La frontière est souvent poreuse entre politique et religion, et l'instrumentalisation que font certains hommes politiques des questions religieuses rendent la situation encore plus confuse. La politique a toujours été présente au sein des religions monothéistes. L'islam politique ne fait pas exception à la règle. La présence de l'islam politique comme fondement du pouvoir dans des pays d'Afrique de l'ouest ne date pas d'aujourd'hui. En témoignent l'empire peuhl du Macina (Mali), celui califat de Sokoto (Nigeria) et l'empire toucouleur au Sénégal à partir de 1862 incarné par El Hadj Oumar Tall. L'empire peuhl du Macina qui présentait toutes les caractéristiques d'un État avait un niveau de centralisation relativement avancé permettant l'application de la charia sur tous les territoires sous sa domination (de Ségou jusqu'à Tombouctou). Cette charia régissait à l'époque tous les aspects de la vie sociale, économique et politique du delta intérieur du Niger (appelé Macina jusqu'à Tombouctou). Ces différents empires ont représenté au cours de leurs histoires un courant de pensée puissant au cœur de l'expansion de l'islam en Afrique noire. « Le but des prédicateurs musulmans était, à l'origine de reformer l'islam et notamment le purifier des pratiques traditionnelles, convertir, dénoncer les abus et la corruption des

²⁴⁰ Alexis de Tocqueville, « De la démocratie en Amérique » ; Tome 1, Éditeur Gallimard, 1986 ; pages

dirigeants, instaurer des théocraties gouvernées selon les préceptes de l'islam ».241 En effet, lorsque les Musulmans orthodoxes jugeaient que l'islam pratiqué par les populations islamisées n'était pas convenable voire hérétique (car imprégné de rites d'origines animistes faisant toute l'originalité ou la spécificité de l'islam des confréries soufies ancré dans ces régions), ils lançaient le jihad. « Bien que dans la pratique, les politiques coloniales aient dévié de manière significative des normes déclarées, les politiques coloniales officielles de la France et de la Grande-Bretagne, et les formes spécifiques que ces politiques prises dans divers endroits ont eu un impact majeur et ont continué à façonner les paramètres de l'islam politique durant l'époque postcoloniale dans les États ouest-africains »242.

Compte-tenu du caractère clivant de l'introduction des discours religieux au sein des mouvements qui luttaient pour les indépendances, de nombreux leaders politiques avaient accordé peu d'attention aux questions religieuses et ethniques. La division étant un frein à l'atteinte des objectifs pour l'édification d'États viables et indépendants, les pères des indépendances et les régimes successifs ont longtemps minoré le rôle et l'influence de l'Islam politique dans le débat public en Afrique de l'ouest.

Le jihad « guerre sainte » ou guerre de conquête au nom de Dieu n'est pas une nouveauté dans le monde en général et dans le sahel en particulier.

241 Virginie Baudais « Les trajectoires de l'État au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; pages 78

242 Leonardo A. Villalón « Islam et politique à l'ère de la démocratie et du terrorisme : itinéraires ouest-africains » En ligne; 2015 ; p 129-154, disponible sur :

https://www.codesria.org/.../7villalon_islam_et_politique_a_l_ere_de_la_democratie. Article consulté le 17/03/2017

AQMI, le MUJAO, Ansar Dine, Al Mourabitoune, etc. s'inscrivent en effet dans une longue tradition qui plonge ses racines au XV^{ème} siècle et a culminé au XIX^{ème} siècle. Vers 1498, le prédicateur algérien Al-Maghili rédige ainsi un petit traité à l'usage d'Askia Mohammed (1443-1538) qui s'est imposé par la force à la tête du puissant empire de Gao (nord du Mali actuel), afin de lui permettre d'établir un régime conforme à l'enseignement du Coran et à la tradition (Sunna). On peut notamment y lire : « Le chemin de Dieu consiste en ceci : éloigner l'injustice des musulmans, corriger ce qui est blâmable, mener la lutte contre les prévaricateurs et les hommes injustes, qui se trouvent parmi les émirs ou autres personnages. Corriger ce qui est blâmable et en protéger les musulmans, voilà le plus méritoire des jihad et même le jihad contre ces gens-là est plus impératif que celui contre les infidèles.[...] Il n'est point blâmable de tuer les hommes injustes, les pervers et leurs comparses, même s'ils prient, jeûnent, font l'aumône et le pèlerinage ; tuez-les, même si beaucoup d'entre vous périssent et si vous devez tuer beaucoup d'entre eux, à condition que votre combat soit pour la victoire du vrai sur le faux et le triomphe de l'opprimé sur l'opresseur»²⁴³. Askia Mohammed qui régnera de 1493 à 1529 va organiser son empire, dénommé « empire Songhaï », selon la charia et en faire l'un des plus puissants d'Afrique. Durant trois siècles, l'Islam politique connaîtra un léger recul avant de refaire surface au XIX^e siècle où il va servir de fondement théorique à plusieurs conquérants : Ousmane Dan Fodio (1754-1817) fondateur en 1804 du califat de Sokoto dans le nord du Nigéria, à Cheikhou Amadou (1776-

²⁴³ Laurent Simonis « Afrique : le jihad, une vieille histoire », article paru dans le journal Afrique le 30 octobre 2015 et consulté le 13/09/2016 http://afrique.lepoint.fr/culture/afrique-le-jihad-une-vieille-histoire-30-10-2015-1978075_2256.php

1845) qui crée en 1818 l'empire peulh du Macina (Mali) qu'il nomme « diina »²⁴⁴, et à El Hadj Oumar Tall (1797-1864) qui détruit le précédent en 1862 après s'être emparé du royaume de Ségou. La doctrine de tous les chefs conquérants musulmans consistait à s'appuyer sur les textes sacrés de l'Islam pour mener la « guerre sainte » dans le but non seulement d'imposer leur foi aux infidèles mais aussi pour ramener les mauvais musulmans dans le droit chemin.

Ce sont précisément leurs faits d'armes que magnifient aujourd'hui les groupes terroristes, principalement le MUJAO, le Front de Libération du Macina (Mali) et le groupe ultra radical Boko Haram²⁴⁵ (Nigéria). « Les islamistes d'hier ne sont pas ceux d'aujourd'hui, même si l'on retrouve souvent les mêmes noms et les mêmes tendances idéologiques »²⁴⁶. Ces groupes jihadistes se réclament de personnalités musulmanes et guerrières de l'histoire africaine du 19^{ème} siècle. « Nous nous réclamons d'Ousmane Dan Fodio, d'El Hadj Omar Tall et d'Amadou Cheikhou », déclarait ainsi en 2011 le fondateur du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) qui a depuis fusionné avec les Signataires par le sang de Mohkthar Belmokhtar pour former la Katiba-Al-Mouthalimin (les enturbannés). Le Front de Libération du Macina, très actif dans le centre du Mali (Macina), affirme vouloir restaurer l'empire fondé par Cheikhou Amadou il y a deux siècles... On est bien loin, pourtant, des pratiques et de l'idéologie des érudits fondateurs d'empires du XIX^e siècle !

²⁴⁴ Foi en l'islam

²⁴⁵ Boko Haram signifie en langue haoussa « l'éducation occidentale est un péché »

²⁴⁶ Mathieu Guidère « Le printemps islamiste : Démocratie et charia », Ellipses, 2012 ; pages 54

De l'empire Songhaï d'Askia Mohamed en passant par l'empire peulh du Macina, l'Islam politique a toujours eu une influence considérable dans la structuration des communautés au Mali et par ricochet sur l'édification de l'État après les indépendances. Cette influence n'a jamais faibli. « Les islamistes firent de l'Islam une idéologie de combat à la fois anticolonial et contre les pouvoirs en place tout en finissant par accepter, dans leur majorité, les principes de l' « ennemi », à savoir le droit de la majorité, les élections, la Constitution et le système parlementaire »²⁴⁷. Les leaders religieux actuels, qui se focalisent sur la mauvaise gouvernance et la défiance des populations à l'égard des hommes politiques, n'hésitent pas à s'en prendre aux régimes successifs pour asseoir leur domination.

Ainsi, en 2009, l'État se heurte à la fronde des associations musulmanes lorsqu'il tente de promulguer le code de la famille. Sous la pression de la rue et des leaders religieux, le Président Amadou Toumani Touré, conscient du potentiel mobilisateur des leaders religieux, envoya le texte pour une nouvelle relecture. Ce projet de loi restera lettre morte et il ne verra jamais le jour suite aux pressions exercées par les mouvements politico-religieux d'obédience islamiste. La version amendée du code de la famille qui prend naturellement en compte les doléances des dignitaires religieux sera votée en décembre 2011. Elle intégrera finalement des dispositions abaissant de 18 à 16 ans l'âge minimum au mariage et attribuant à l'homme le statut patriarcal de « chef de famille ». En effet, on assiste de plus en plus à une gestion du pouvoir par procuration de la part des religieux. Le programme politique rime avec la recherche de l'onction et du soutien électoral des chefs religieux. Ainsi, chaque homme politique est affilié à un ou plusieurs leaders religieux.

²⁴⁷ Pierre-Jean Luizard « Chiites et sunnites : la grande discorde en 100 questions », Tallandier, 2017, pages 172

Certains candidats, pour mieux capter les voix des populations affiliées à un tel ou tel chef religieux, réalisent des affiches de « campagne en binôme²⁴⁸ ». Cette stratégie consiste à se réclamer ouvertement de certains leaders religieux et vise avant tout à capter des voix en amont des différentes élections (locale comme nationale). Cette pratique n'est pas inhérente au Mali puisqu'elle reste largement répandue au Sénégal, voisin avec les confréries Tidjanes²⁴⁹ et Mourides²⁵⁰ qui, exercent ouvertement d'énormes influences sur les hommes politiques y compris ceux au sommet du pouvoir.

²⁴⁸ Campagne d'Aliou Bocar Diallo avec le chérif de Nioro lors des élections présidentielles de juillet 2018 au Mali

²⁴⁹ La Tidjaniya a été fondée à la fin du XVIII^e siècle par Ahmed al-Tijani (1737-1815) qui lui a donné son nom. Al-Tijani, dont la famille revendiquait une origine chérifienne (descendant du Prophète), vivait à Aïn Mâdî, à une soixantaine de kilomètres de Laghouat, à l'entrée du Sahara algérien. La doctrine de cette voie serait basée sur le Coran et la sunna de Mahomet. Elle est appelée Tarîqah Tijâniyya en arabe, « la voie tijanite ». Ses adeptes ont appelés les tidjanis ou tidjanes. Dans cette confrérie, le Cheick fondateur est considéré comme le seul maître mais dans chaque contrée, on y retrouve un calife général. La tidjaniya est une confrérie très répandue en Afrique de l'Ouest, principalement au Sénégal.

²⁵⁰ La confrérie des Mourides est une confrérie très répandue au Sénégal. Comme la tidjaniya, la doctrine du mouridisme est également basée sur la sunna mais imbibée d'une forte tradition locale. Elle est fondée au début du XX^e siècle par le cheikh Ahmadou Bamba et joue un rôle économique et politique important au Sénégal et en Gambie. Les talibés (disciples) de cette confrérie effectuent un pèlerinage annuel dans la ville sainte de Touba, au centre du Sénégal. Le Magal est une fête qui coïncide chaque année avec la célébration du départ en exil, en 1895, de cheikh Ahmadou Bamba du fait de l'autorité coloniale.

3.1.2 L'émergence de l'Islam politique et des associations à caractère islamiste au Mali dans les années 90

« La fin de la guerre froide a pu sembler signifier la fin des conflits importants et l'émergence d'un monde relativement harmonieux durant la guerre froide, le monde était en partie polarisé entre l'impérialisme et le communisme »²⁵¹. Depuis la fin de cet antagonisme entre les deux superpuissances et l'espoir de voir la paix s'imposer sur tous les continents, sous l'effet de la mondialisation et de l'accélération des échanges, une nouvelle géographie des rivalités et des tensions s'est dessinée. Terrorisme islamiste international, guerres de frontières, conflits pour la maîtrise des ressources énergétiques sont autant de crises qui bouleversent l'équilibre sécuritaire et militaire hérité de la période post-guerre froide. L'espace sahélo-saharien traverse et englobe totalement ou partiellement plusieurs pays membres de la CEDEAO²⁵². Le Sahel-Sahara s'étend sur 2400 km des rives de l'Atlantique à la Mer Rouge et englobe une large zone désertique très peu peuplée.

²⁵¹ Samuel P. Huntington « Le choc des civilisations », Odile Jacob, 2000, pages 28

²⁵² Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest fondée en 1975 à Lagos (Nigeria), regroupe 16 Etats d'Afrique de l'ouest (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Cap-Vert). Son objectif principal est de « promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain ». Dans les années 90, son pouvoir est étendu au maintien de la stabilité régionale avec la création de l'ECOMOG, groupe militaire d'intervention qui devient permanent en 1999. En 2013, le Produit Intérieur Brut global des États membres de la CÉDÉAO s'élève à 817,04 milliards de dollars US ce qui en fait la 20^e puissance économique mondiale.

L'espace CEDEAO est imbriqué dans l'espace sahélien même si ce n'est que d'une manière partielle pour certains des pays membres de cette communauté économique. Ces deux espaces écologiques et géopolitiques - en partie superposés - partagent les mêmes défis en matière de sécurité et de développement. La sécurité est un double enjeu de gouvernance et de développement. Dans ce contexte, elle se pose avec acuité puisque la plupart des pays sont affectés par des fragilités structurelles et une fragilité de l'État, tout en étant de plus en plus exposés à des menaces qui prennent des formes et une tournure nouvelles, celles liées à la réapparition de l'Islam radical. « Si l'affaiblissement de l'État est toujours un facteur essentiel à l'origine des conflits intra étatiques, ceux-ci trouvent également leur source dans les inégalités de développement, aggravées par la volonté de captation de certaines ressources naturelles (la malédiction des ressources), ou dans la volonté de remettre en cause des frontières contestées héritées de la colonisation (Mali, Algérie) »²⁵³. Depuis les années 1980, le mot islamisme est employé, hors du monde musulman, pour désigner un Islam porteur d'un projet politique et social. Il vise notamment les courants les plus radicaux qui veulent faire de l'Islam une idéologie politique caractérisée par la construction d'un État fondé sur la religion (État islamique) et une société organisée selon les normes juridiques que fournirait l'Islam (charia). La légitimation de la violence est surtout l'œuvre du penseur Sayyid Qutb²⁵⁴ qui a

²⁵³ Gérard-François Dumont, La géopolitique des populations du Sahel, [Sahel : the populations geopolitics]. Cahier du CEREM (Centre d'Études et de Recherche de l'École Militaire), 2009, pp.33-46. Disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00761709/document> et consulté le 11/11/2014

²⁵⁴ Sayyid Qutb est un théoricien et grand penseur de l'islam politique. Né en Egypte le 09 octobre 1906, il a été exécuté par le président Nasser en 1956 pour conspiration. Sayyid Qutb est un des penseurs

encouragé un usage généralisé de la violence pour imposer l'Islam comme programme politique. Les groupes ultras radicaux dont al-Qaida ou l'organisation État islamique ont été largement influencés par ses théories.

Qutb a introduit plusieurs principes qui font la spécificité de la pensée jihadiste : une vision radicale et intransigeante qui place la violence au cœur de sa stratégie. Dans les pays d'Afrique sub-saharienne où subsistent de nombreux courants de l'Islam, un islam tolérant et ouvert, la confrontation avec ce nouveau courant de pensée domine les débats et attise les inquiétudes. « En réalité, le Coran a souvent fourni l'étendard et les fondements moraux de rébellion contre le colonisateur autrefois. Et contre une classe dirigeante corrompue et impie aujourd'hui »²⁵⁵. A l'opposé, la pratique d'un Islam soufi par les populations des pays d'Afrique de l'ouest est considérée par les tenants de la ligne dure (les salafistes et jihadistes) comme une application hérétique de l'islam. « Zéloteurs d'un islam apuré de ses pratiques maraboutiques et soufies, ces courants réformistes, souvent pluriels, captent les allégeances de certaines catégories sociales qui ne trouvent plus dans l'Islam confrérique les réponses aux bouleversements induits par la modernisation »²⁵⁶. Pour eux, toute application de l'Islam qui ne fait pas référence à la charia est une hérésie. « Cette liberté d'esprit entraîna une

musulmans les plus influents du XXe siècle, au sein du mouvement fondamentaliste militant en Egypte et à l'étranger.

²⁵⁵ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne », Éditeur Vendémiaire, 2013, pages 22

²⁵⁶ René Otayek « Religion et globalisation : l'islam subsaharien à la conquête de nouveaux territoires », Editeur Armand Colin, Revue internationale et stratégique, n°52, 2003/04, page 51-65, Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2003-4-p-51.htm> et consulté le 25/03/2016

importante poussée réactionnaire de la base, assez semblable à celles que l'on peut constater de nos jours en Algérie ou en Tunisie. Cette base s'indigne des inégalités sociales, de la corruption et réclame le conformisme, le retour à la pureté de l'Islam des origines, à l'égalité dans la pauvreté »²⁵⁷. Il est alors perçu comme une dérive de ne pas à recourir au terrorisme. Les grands adeptes de l'Islam politique prônent une réforme radicale qui suppose le retour aux sources et l'imitation des glorieux ancêtres (salafisme). Ils revendiquent la purification de l'Islam pour le débarrasser de ce qu'ils considèrent comme des superstitions ou des innovations blâmables. Au Mali, depuis mars 1991, avec la fin de la dictature et le début du multipartisme, les partis politiques laïcs et la société civile occupèrent l'échiquier politique sans partage durant plus d'une décennie.

Profitant des faiblesses structurelles de l'État, de la corruption, des choix stratégiques inadaptés de développement et de lutte contre la pauvreté des régimes successifs, l'Islam politique apparaît de plus en plus pour les populations comme une solution aux problèmes qui minent le pays. L'Islam radical s'est répandu comme un modèle alternatif à la démocratie, laquelle est perçue par une part grandissante de la population comme une escroquerie idéologique visant à maintenir en place des kleptocraties²⁵⁸. Les groupes religieux s'attèlent à régler les besoins sociaux laissés sans réponse par les bureaucraties étatiques corrompues et rejetées par les citoyens. « Pour certains, le réarmement moral passe désormais

²⁵⁷ Xavier Couplet ; Daniel Heuchenne « Religions et développement », Economica, 1998, pages 252

²⁵⁸ Kleptocratie est un terme dérivé du mot kleptomanie et du mot démocratie. La kleptocratie indique le phénomène des gouvernements élus sur des bases plus ou moins démocratiques, qui, au lieu d'assurer la gestion rigoureuse du pays, s'adonnent à toutes de pratiques (corruption, népotisme, clientélisme, amateurisme) visant à saper les règles de bonne gouvernance et d'Etat de droit.

par l'islam dans sa version la plus rigoriste (et étrangère aux pratiques confrériques du Sahel), soutenu par une classe politique qui a utilisé la religion pour faire du clientélisme »²⁵⁹. La mauvaise gouvernance, la fragilité de l'État central et la corruption de la classe politique ont propulsé les leaders religieux sur la scène politique, ceux des mouvements et associations islamiques. Formés pour la plupart dans les pays du Moyen Orient et en Asie (Iran, Arabie Saoudite, Pakistan), certains leaders d'association islamique et prêcheurs n'hésitent plus à prôner l'application d'un Islam rigoriste radicalement différent de l'Islam soufi et malékite pratiqué depuis des siècles dans le Sahel.

A priori, il n'y a pas de relations claires établies entre certains leaders islamistes, des prêcheurs et certains mouvements islamistes radicaux dans le Sahel. Malgré tout, entre les islamistes radicaux et modérés, la frontière reste poreuse. L'application de la charia et la création d'un émirat islamique reste le socle de leur idéologie. Seuls les modes d'actions pour atteindre les buts fixés restent différents. « Jusqu'au milieu des années 1990, la caractéristique majeure de la relation entre l'État malien et la sphère islamique pourrait être définie comme celle de l'accommodement, au sens où l'État reconnaissait et même institutionnalisait l'action pondératrice de l'islam »²⁶⁰. Etant donné la précarité des bases des programmes politiques des régimes successifs, beaucoup d'entre eux ont cherché à exploiter la religion comme source de légitimation. Ces gouvernements successifs avaient ainsi tendance à essayer simultanément de limiter et de contrôler la force de mobilisation des

²⁵⁹<http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/08/16/le-terrorisme-au-sahel-consequence-de-la-prevarication-erigee-en-mode-de-gouvernance> et consulté le 05 mars 2018

²⁶⁰ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne », Éditeur Vendémiaire, 2013, pages 148

personnalités religieuses mais aussi de favoriser des groupes religieux dans un effort pour rehausser leur propre légitimité. Cela a mené à la création dans les années 90 d'associations islamiques telles que l'AMUPI (l'Association malienne pour l'unité et le progrès de l'islam) et le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM).

Toutes ces structures associatives qui évoluent sous la tutelle de l'Etat montrent un certain accommodement avec les mouvements politiques. L'Islam radical n'appartient pas à la culture africaine. Les États africains auraient intérêt à mieux contrôler les aides financières en provenance du Moyen Orient destinées la construction des mosquées et des écoles coraniques. Les mosquées se comptent aujourd'hui par centaines à Bamako contrairement à la décennie précédente. Les élites politiques semblent démissionner face à la propagation du wahhabisme (qui prône l'application rigoriste de l'Islam et cherche à se substituer aux courants confrériques d'inspiration soufie). La principale conséquence porte sur l'éducation des jeunes et la condition des femmes qui se dégradent. De nos jours, les mouvements fondamentalistes restent très puissants et ont une influence politique importante dans tout le pays.

Le processus d'islamisation s'est traduit surtout par le développement d'organisations sociales islamiques et la prise de contrôle des organisations existantes par des groupes islamiques. Les islamistes ont accordé une place particulière à la création d'écoles islamiques (medersas) et à la diffusion de l'influence islamique dans les écoles d'État et dans les mosquées. Ces groupes islamistes ont fait naître une « société civile » islamiste qui a côtoyé, surpassé et souvent supplanté les institutions souvent fragiles de la société civile laïque. Pour mieux juguler ce que nous qualifions « d'islamisation rampante des esprits » les

politiques publiques de développement doivent remettre les jeunes chômeurs et les femmes au centre du jeu à travers des programmes de microcrédit, d'éducation et la santé.

C'est par l'émancipation éducative, économique et sociale que les pouvoirs politiques parviendront à établir un cordon de sécurité contre la salafisation des esprits. Dans les pays du Golfe de Guinée, les courants évangélistes sont également en plein essor. Ils disposent de moyens financiers et infiltrent la sphère politique. C'est là un danger constant pour des États déstructurés et faibles suite à des crises politiques et économiques récurrentes. La relation entre le pouvoir politique et la religion en Afrique reste une source d'inquiétude majeure pour la survie même de l'Etat-nation.

3.1.3 Différences idéologiques au sein de l'Islam au Mali

Comme c'est le cas pour d'autres religions, l'Islam connaît une pluralité d'interprétations, de dénominations et est traversé par de nombreux courants depuis son apparition au VII^{ème} siècle. Deux branches principales ont émergé durant l'expansion rapide de cette religion sur plusieurs continents durant plusieurs siècles : les Sunnites et les Chiites. Plusieurs sous courants traversent également ces deux branches antagonistes. Pour mieux comprendre les divisions qui règnent au sein de cette grande religion monothéiste, nous nous intéresserons aux causes sous-jacentes et aux principales conséquences de cette division qui ont façonné et qui continuent de façonner les rapports entre les Musulmans à travers le monde. A la disparition du prophète en l'an 632, une guerre sanglante éclate entre les compagnons, les parents et certains érudits autour du califat et de la succession du prophète.

Cette guerre civile appelée "*fitna*" ou grande discorde met en jeu non seulement l'avenir politique de l'Islam, mais aussi la définition du califat et donc de l'autorité religieuse au sein même de l'Islam. Le transfert qui s'opère alors, du politique au religieux, provoque la division, espace où plusieurs personnalités (proches ou compagnons du prophète) développeront désormais leur propre conception de l'Islam. C'est la naissance du Chiisme, notamment, mais aussi du mouvement kharidjite par exemple. En effet, ceux qui s'appelleront par la suite les Sunnites prônent un retour aux traditions tribales et soutiennent Abû Bakr as Siddiq, premier compagnon de Mahomet.

Les futurs Chiites, quant à eux, veulent voir Ali Ibn Abi Talid, disciple, cousin et gendre du Prophète, lui succéder en affirmant les liens du sang. A partir de 680, la rupture est consommée entre les chiites et les sunnites autour de la question du successeur le plus légitime pour diriger la communauté des croyants. Les Sunnites (Arabie Saoudite comme leader spirituel) et les Chiites (Iran comme leader spirituel) connaissent des rapports assez complexes dus à ces divisions idéologiques historiques évoquées en amont. De nos jours cet antagonisme entre les deux branches de l'Islam s'est transformé en une rivalité géostratégique entre l'Iran et l'Arabie Saoudite. Chaque pays veut étendre sa domination au sein de la communauté des croyants. Ces deux États se présentent chacun comme les défenseurs d'un « vrai Islam » : sunnite wahhabite pour l'Arabie saoudite, chiite pour l'Iran.

« Dans les deux cas, la religion est une idéologie d'État qui légitime le pouvoir, à la fois en interne et en externe »²⁶¹. Ces deux puissants États du golf ne cessent d'accroître leur influence à travers le monde grâce à la religion. « Il est indéniable que le prosélytisme émanant d'Arabie Saoudite a joué un rôle important dans ce que l'on pourrait appeler la « salafisation » de l'Islam sunnite, observable depuis plusieurs décennies au Moyen Orient et ailleurs »²⁶². Cette salafisation s'est traduite à la fois par l'apparition de puissants mouvements salafistes hors d'Arabie et, de manière plus diffuse, par une adoption croissante de pratiques et de dogmes jusqu'alors étrangers à l'Islam sunnite majoritaire. Dans les pays d'Afrique sub-saharienne à majorité musulmane, la question ne se pose pas entre Sunnites et Chiites mais uniquement entre Sunnites avec de nombreux courants qui ont fait leur apparition depuis des siècles. L'Islam pratiqué dans les pays d'Afrique de l'ouest a toujours été un Islam soufi caractérisé par un degré d'accommodement aux pratiques ancestrales locales. « Reste malgré tout que l'islamisme radical n'a pas encore fait la preuve de sa capacité à mobiliser largement au sud du Sahara, du fait notamment de l'influence stabilisatrice qu'y exercent les confréries, du fait également du pluralisme ethnique ou religieux de bon nombre de sociétés subsahariennes, que l'islamisme s'avère impuissant à transcender »²⁶³. Comme dans une grande partie de l'Afrique, la pratique dominante de l'Islam y a été façonnée par le soufisme. Branche mystique de l'Islam, le soufisme tout

²⁶¹ Laurence Louër, « Sunnites et chiites : Histoire politique d'une discorde », Le Seuil, 2017, pages 352

²⁶² Alain Dieckhoff, Philippe Portier « Religion et politique », Les Presses SciencesPo, 2017, pages 368

²⁶³ René Otayek « Religion et globalisation : l'islam subsaharien à la conquête de nouveaux territoires », Editeur Armand Colin, Revue internationale et stratégique, n°52, 2003/04, page 51-65, Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2003-4-p-51.htm> et consulté le 25/03/2016

comme le chiisme sont considérés comme hérétiques par les islamistes radicaux. L'accent mis par le soufisme sur le mysticisme plutôt que sur le légalisme et le rôle central des leaders ou des guides religieux (appelés shaykhs, marabouts et autres dénominations locales) a historiquement accommodé un espace pour la religion dans des cultures et des sociétés locales, selon un processus qui pourrait être qualifié « d'africanisation de l'islam »²⁶⁴. Concrètement, deux courants cohabitent désormais : l'Islam soufi ou malékite qui apparaît comme une pratique assez proche des traditions locales et l'Islam wahhabite qui préconise une application plus stricte des lois coraniques (charia). Plus radicaux encore, les Salafistes jihadistes sont quant à eux dans une logique d'imposition par la force des préceptes religieux dans les sphères politique et sociétale, au sein d'un État existant ou par la reconstitution d'un califat mythique rassemblant en une seule entité politique l'ensemble de la communauté des croyants. Au 19^{ème} siècle, on assiste déjà à l'affrontement entre deux courants antagonistes de l'Islam politique. Il s'agit d'abord du modèle imposé par la lutte pour le djihad : califat de Sokoto (Nigéria), le califat du Macina (Mali, région de Mopti) et le djihad menée par le résistant toucouleur venu du Sénégal (dans le Fouta) El Hadj Oumar Tall.

Parallèlement à cette doctrine étatiste de l'Islam politique menée par la lutte armée, un autre modèle, refusant l'usage de la force voit le jour au milieu du 18^{ème} siècle. Ce modèle incarné par Sidi al Muktar al-Kunti, de la tribu des Kuntas, reste pratiqué par une

²⁶⁴ Leonardo A. Villalón « Islam et politique à l'ère de la démocratie et du terrorisme : itinéraires ouest-africains » En ligne; 2015 ; p 129-154, disponible sur :

https://www.codesria.org/.../7villalon_islam_et_politique_a_l_ere_de_la_democratie. Article consulté le 17/03/2017

importante communauté dans les régions nord du pays et dans certaines parties nord-ouest du pays à la frontière mauritanienne (Nioro du Sahel). Avec les études effectuées par des élèves coraniques issus des medersas en Arabie Saoudite, on assiste depuis la fin des années 90 à une montée en puissance de l'Islam wahhabite qui tend de plus en plus à supplanter l'islam traditionnel pacifique. Des imams²⁶⁵ ayant suivi des études et des formations au Moyen-Orient, tiennent de plus en plus des discours proches des thèses jihadistes. Ces faits prouvent l'influence grandissante du wahhabisme sur de nombreuses sociétés dans les pays africains.

3.1.4 L'influence des réseaux islamistes sur la société malienne et sur l'ordre politique

La crise en cours nous interroge sur le rapport entre l'État et le religieux dans le Mali contemporain. Elle nous permet de mieux percevoir la genèse d'un processus massif de transport du politique vers le religieux qui s'est amorcé dans le pays dans la période 1980-1990. Elle nous permet donc d'analyser l'influence de l'Islam politique dans les sphères de l'administration. « Toutefois, il faut garder à l'esprit que les institutions religieuses ont été des institutions politiques au moment même de leur conception, quand il s'agissait de remplacer des formes d'organisation sociale existantes et de rendre possible un monde

²⁶⁵Exemple de l'imam Mahmoud Dicko du Haut Conseil Islamique du Mali. Un imam très critique envers les régimes successifs et les règles démocratiques et qui n'hésitent pas à montrer un certain degré d'accommodement aux thèses des jihadistes. Contrairement aux jihadistes, ils ne prônent pas la violence (lutte armée) mais se montre de plus en plus ouvertement opposé à ce qu'on appelle les fondements de l'État laïc.

meilleur »²⁶⁶. Dans les pays du Sahel, les chefs traditionnels occupent une place particulière dans le mode de fonctionnement des sociétés. La cohabitation entre le pouvoir issu de l'héritage européen colonial et le pouvoir politico-religieux des chefs traditionnels des ethnies-nations issus de l'héritage culturel africain - basé sur la légitimité traditionnelle et fondé sur un ensemble de coutumes et de traditions africaines- reste spécifique. Les chefs traditionnels qui sont également souvent chefs religieux exercent une grande influence sur les leaders politiques. Cette relation particulière qui peut être qualifiée de « gagnant-gagnant pour les deux parties » trouve sa source au moment des périodes électorales. Des leaders religieux ou chefs traditionnels n'hésitent pas à mener campagne pour des hommes politiques afin d'obtenir des postes pour leurs protégés au sein des administrations²⁶⁷.

En effet, on constate, ces dernières années, une certaine montée du radicalisme dans la société malienne même si elle reste confrontée à l'hétérogénéité religieuse du pays. Les mouvements politico-religieux (HCIM²⁶⁸, ou de Ançar ed-dine²⁶⁹) sont surtout apparus dans les années 90. D'une certaine façon, ils ont tenté de combler le vide laissé par l'État dans le domaine de l'éducation, des programmes sociaux, de la santé et des sujets de société afin de gagner en légitimité. Quoique considérés par certains observateurs comme le produit d'un nouveau

²⁶⁶ Yves Schemel « Introduction à la science politique : objets, méthodes, résultats » ; Presses de Sciences Po et Dalloz, 2010 ; pages 123

²⁶⁷Exemple de l'élection présidentielle de 2013 où des mouvements politico-religieux ont mené campagne pour le candidat Ibrahim Boubacar Keita. Parmi ces mouvements, le HCIM et le mouvement Sabati 2012 ont été particulièrement actifs sur la scène politique. Menant des campagnes dans les mosquées et mobilisant des milliers de leurs sympathisants dans tout le pays.

²⁶⁸ HCIM : Haut Conseil Islamique du Mali

²⁶⁹ Association fondé dans les années 90 par le grand prêcheur Cherif Ousmane Madani Haider. À ne pas confondre avec Ançare eddine fondé par l'islamiste radical touareg Iyad Ag Aly en 2012

fondamentalisme islamique dans le pays, les réseaux islamistes exercent de plus en plus une réelle influence sur les hommes politiques et par ricochet sur l'État. « Enfin, cette influence est stimulée par le désengagement progressif de l'État d'un certain nombre de fonctions, qui laisse le champ libre aux acteurs privés, notamment religieux, prompts à s'appropriier les espaces sociaux laissés en déshérence par le retrait de la puissance publique, quand ils ne sont pas conviés à s'y substituer au nom du développement participatif et d'une conception idéalisée de la société civile »²⁷⁰. L'action des ONG islamiques ne renforce pas seulement la légitimité sociale de l'Islam, elle réinvestit aussi l'État « providence » et récupère la solidarité et l'idéologie développementaliste qui caractérisent l'action sécularisée de l'État. Contrairement aux mouvements humanitaires catholiques, l'émergence d'un humanitaire islamique est plus tardif. Cet humanitaire islamique s'amorce dans les années 1970 et très significativement l'Afrique subsaharienne constitue d'emblée, avec l'Afghanistan en lutte contre l'occupation soviétique, un des champs d'action privilégiés des organisations de secours islamique. Dispensant assistance technique et aides financières (pour la construction de mosquées ou d'écoles) ou mettant à leur disposition des prédicateurs formés dans les universités religieuses des pays du Golf, les organisations humanitaires islamiques ont réussi à s'approprier des territoires entiers laissés vacants dans plusieurs pays du Sahel. Au Mali, du fait de l'importance numérique de la communauté musulmane et de la défiance des populations à l'égard de l'État, les mouvements religieux, depuis une vingtaine d'années,

²⁷⁰ René Otayek « Religion et globalisation : l'islam subsaharien à la conquête de nouveaux territoires », Editeur Armand Colin, Revue internationale et stratégique, n°52, 2003/04, page 51-65, Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2003-4-p-51.htm> et consulté le 25/03/2016

s'affrontent, se répondent et interpellent les pouvoirs publics en enclenchant de larges mobilisations sociales. Sur le code de la famille en 2009, le HCIM a non seulement fait reculer l'État, mais il l'a discrédité en tant que porteur d'une vision sociétale « néocoloniale » inspirée du mode de vie occidentale. On peut parler ici de mimétisme sociétal bis.

Les modes de diffusion de leurs messages peuvent varier (radio privée, télévision privée, prêches du vendredi dans toutes les mosquées). Ces associations religieuses prospèrent en général au sein des États en faillite. Elles occupent des places vacantes par des élites politiques et l'administration. L'apparition d'un parti-Islam dans le jeu politique ne date pas d'aujourd'hui. La Constitution du Mali interdisant toute formation de parti politique à connotation religieuse, ethnique et régionaliste, les mouvements politico-religieux ont su développer une stratégie qui les place au centre du jeu politique lors de chaque élection (locale ou nationale). En outre, comme l'a souligné Samuel P. Huntington, l'islamisation est tout d'abord apparue dans le domaine culturel. Puis, elle s'est étendue aux sphères sociales et politiques. Les dirigeants politiques et intellectuels, qu'ils y fussent ou non favorables, ne pouvaient éviter de s'y adapter d'une manière ou d'une autre. Depuis les élections présidentielles de 2013, l'Islam politique s'est de nouveau retrouvé au cœur du jeu politique. Sous la pression des islamistes radicaux qui contrôlent le nord du pays et du HCIM, les pouvoirs publics ont créé un ministère dédié exclusivement aux affaires religieuses. « La force de la résurgence et l'attrait des mouvements islamistes ont conduits les gouvernements à promouvoir des institutions et des pratiques islamiques, et à intégrer les symboles et les

pratiques à leur propre fonctionnement »²⁷¹. Dans un pays où la laïcité est inscrite dans la constitution l'apparition d'un tel ministère démontre l'énorme influence du pouvoir religieux sur le pouvoir politique. Pour mieux séduire l'électorat religieux, des leaders politiques n'hésitent plus à surenchérir sur des propositions politiques allant dans le sens des wahhabites. De ce fait, le HCIM devient de plus en plus un acteur majeur lors de chaque élection. Le HCIM appelle à voter généralement pour les candidats qui s'engagent à défendre l'Islam. Pour mieux faciliter la mise en place d'une stratégie politique d'emballlement des islamistes, l'actuel chef de l'État commence tous ces discours en prononçant des phrases coraniques. Ce calcul politique dangereux va incontestablement agrandir le pouvoir d'influence des Islamistes en islamisant les esprits. Dans ce postulat, les populations, préférant le plus souvent l'original à la copie, porteront leur choix très probablement sur le « populisme islamiste », dans les années à venir. «Le Mali n'appartient pas à Ibrahim Boubacar Keita. Ce sont les rênes du pouvoir qui lui ont été justes confiés. Les musulmans maliens doivent-ils le soutenir comme ils l'ont fait lors des précédentes échéances présidentielles. Les musulmans du Mali sont tous invités à suivre la voie tracée par le "*Chérif de Nioro*"²⁷² et nulle autre. Les musulmans maliens ne serviront de fusible à personne ! Ils suivront désormais le candidat ayant pour eux, le meilleur profil susceptible de ramener la

²⁷¹ Samuel P. Huntington « Le choc des civilisations », Odile Jacob, 2000, pages 164

²⁷² Le Chérif de Nioro, de son vrai nom Cheick M'bouyé Haïdara est une grande personnalité religieuse et politique au Mali. Il est considéré comme l'un des hommes, les plus influents auprès des différents présidents depuis le Général Moussa Traoré. Petit fils du Cheick Hamallah, déporté et mort en France lors de la période coloniale, il dirige une confrérie (appelée les Hamallistes) en Afrique de l'ouest. Son influence sur les hommes politiques est tellement grande, que le Chérif peut faire ou défaire des gouvernements.

paix et la quiétude dans le pays. Pour ce faire, ils s'en tiennent à l'éclairage et aux directives du Chérif de Nioro »²⁷³.

Ces déclarations de l'imam Dicko prouvent le degré d'influence des leaders religieux sur le pouvoir politique. Les leaders, issus de la société civile dont certains de grandes personnalités issues de factions religieuses, jouent souvent un rôle central dans la résolution des crises et des conflits dans le pays. Ils semblent bénéficier de plus de légitimité aux yeux des populations locales que les dirigeants politiques corrompus et décriés. Sur le plan politique, ces leaders ne sont pas en reste, appelant à voter pour le candidat qui leur semble le mieux placé pour répondre aux besoins des populations, ils peuvent souvent jouer une influence considérable sur le déroulement des scrutins (nationaux et locaux). Ils sont au centre du jeu politique et électoral à chaque élection (présidentielle, communale et législative). L'irruption du jeu politique dans le jeu religieux ou inversement dévient de plus en plus prégnante.

Les frontières sont poreuses au risque de voir la laïcité remise complètement en cause. Des hommes politiques n'hésitent plus à solliciter l'appui de certains leaders religieux qui composent la société civile afin de capter des voix. Dans ce contexte, l'Islam politique devient un instrument de conquête du pouvoir. Lors des élections présidentielles de 2013, de puissantes organisations politico-religieuses ont fait campagne dans de nombreuses mosquées du pays pour soutenir la candidature du Président Ibrahim Boubacar Keita. Les différents candidats aux élections (présidentielle, législative et communale) jouent souvent sur des sensibilités conservatrices afin de capter le maximum de voix auprès des leaders religieux.

²⁷³ Déclaration de l'imam Mahmoud Dicko ancien allié du Président Ibrahim Boubacar Keita lors des élections présidentielles de juillet 2013

Cette stratégie, qui semble porter ses fruits depuis l'avènement de la démocratie au Mali, est actuellement à bout de souffle car dorénavant les mouvements politico-religieux ne souhaitent plus gouverner par procuration. Ils veulent gouverner tout simplement.

3.1.5 L'émergence de la société civile dans le sillage de la révolution de mars 90

Depuis la révolution de mars 90, consécutive à la chute du régime du président Moussa Traoré et du parti unique (UDPM), le champ politique national a connu un bouleversement majeur. « La démocratisation de la vie nationale a largement favorisé la restructuration de la société en partis politiques, syndicats, ONG et organisation de la société civile »²⁷⁴. Cantonnées à un rôle minimaliste durant les 23 ans de règne sans partage du pouvoir militaire, des associations clandestines à connotation politique ont connu un certain regain de visibilité durant les périodes de fortes tensions sociale et politique jusqu'à la chute du régime. En effet, ayant défié ouvertement le régime dictatorial et bénéficiant d'un soutien populaire et politique, la société civile fut le fer de lance de la révolution démocratique au Mali, dans les années 90. Le poids de la pression du régime, le renchérissement des produits de première nécessité, la crise économique et sociale consécutive aux différents plans d'ajustement structurels imposés par le FMI et la Banque Mondiale et la soif de connaître une nouvelle ère de gouvernance finirent par rendre la situation sociale explosive et incontrôlable sur tout le territoire national.

²⁷⁴ Mahamadou Danda « Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas de Damagaram », thèse de doctorat en Sciences Politiques à l'université Bordeaux Montesquieu, édition SISN ; 2004, pages 274

Le Mali a toujours connu une société civile dynamique et engagée dans plusieurs phases de construction de la paix dans le pays. Malgré la violente répression dont elle a fait l'objet dans les années 90, elle a activement contribué non seulement à l'instauration de la démocratie mais aussi au règlement pacifique de la rébellion touareg qui couvait dans le nord du pays, en aidant à l'organisation d'une conférence nationale. Cette conférence était constituée d'associations étudiantes telles l'AEEM²⁷⁵, l'UNTM²⁷⁶, la CSTM²⁷⁷, des associations à caractère politique qui évoluaient dans la clandestinité et le syndicat des enseignants qui ont joué un rôle prépondérant dans l'avènement de la démocratie en payant un lourd tribut au moment des contestations au régime du président Moussa Traoré.

« La problématique de la société civile peut d'autant moins être éludée que les institutions sociales modernes les plus engagées dans le combat démocratique (syndicats, Églises, médias, mouvements de défense des droits de l'Homme, etc.) n'hésitent parfois plus à se confronter violemment avec le pouvoir, à faire reculer l'arbitraire et, ce faisant, à créer les conditions d'un meilleur respect de l'État de droit sans lequel il n'y a pas de démocratie »²⁷⁸.

Dans la majorité des pays africains francophones, des conférences nationales souveraines soutenues par la société civile ont contribué à la mise en place de « mécanismes de transition

²⁷⁵ Association des Élevés et Étudiants du Mali

²⁷⁶ Union Nationale des Travailleurs du Mali

²⁷⁷ Confédération Syndicale des Travailleurs du Mali

²⁷⁸ René Otayek « Religion et globalisation : l'islam subsaharien à la conquête de nouveaux territoires », Editeur Armand Colin, Revue internationale et stratégique, n°52, 2003/04, page 51-65, Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2003-4-p-51.htm> et consulté le 25/03/2016

qui ont donné un souffle nouveau au pluralisme politique et façonné l'environnement sociopolitique pour qu'il soit propice à la compétition politique »²⁷⁹.

La conférence nationale est un mécanisme innovant et spécifique utilisé par de nombreux pays d'Afrique de l'ouest. Elle fut pour la première fois organisée au Bénin par le Président Mathieu Kérékou. La conférence fut un succès et devint l'une des principales revendications dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. « L'expérience sera reprise au Gabon, au Congo, au Niger, au Mali, au Togo, au Zaïre et au Tchad. Elle est donc un mécanisme spécifiquement africain »²⁸⁰. Après la chute du régime du Général Moussa Traoré, une conférence nationale fut organisée en s'inspirant du modèle béninois. Les délégués de toutes les commissions usaient de leur totale liberté de parole pour débattre des problèmes qui minent le pays. En effet, c'est dans ce contexte que furent débattus les règles, les principes démocratiques et les pistes de réflexion pour la résolution de la rébellion touareg des années 90. La société civile était censée jouer un rôle majeur dans le processus de démocratisation et de développement économique du pays désormais libéré du joug du parti unique. Elle était conçue comme le cadre de participation démocratique face au régime dictatorial existant.

²⁷⁹ Rapport du groupe de sages de L'UA « Les conflits et la violence politique résultant des élections : Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits », International Peace Institute (En ligne), Décembre 2012, 120 pages. Disponible sur https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2010/07/pdfs_les-conflits-electoraux.pdf et consulté le 18/02/2016

²⁸⁰ Magalie Besse Magalie Besse « La conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original », Contribution présentée à la faculté de droit de Clermont Ferrand, février 2017, 14 pages ; Disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC3/BesseTXT.pdf> et consulté le 25/03/2017

Démocratie et société civile sont intimement liées pour le bon fonctionnement des institutions de la république. Alexis de Tocqueville attribuait d'ailleurs la vigueur de la démocratie américaine au dynamisme associatif de la société américaine, corrélativement à son pluralisme religieux et au caractère modeste et décentralisé de son appareil administratif. La société civile est bien positionnée pour collecter des informations sur la manière dont la crise se manifeste au sein des communautés affectées, dans le nord du Mali : informations sur les expériences vécues et les évaluations faites par les populations locales ainsi que sur les dynamiques locales, nationales et internationales de la crise. Cependant, afin d'être efficace, la contribution de la société civile doit être fondée sur une analyse contextuelle développée et sur une vision stratégique tirée d'une compréhension fine établie à partir d'éléments concrets liés aux nombreux facteurs sous-jacents à la crise actuelle. Le but principal du projet est que les groupes de la société civile qui y participent puissent développer une vision stratégique dans leurs contributions au processus de construction de la paix. Une paix durable ne peut être atteinte par le biais de solutions rapides. Il est espéré que le projet actuel soutiendra les contributions de la société civile à la paix, à la sécurité et au développement au Mali. Pour la résolution du conflit touareg les organisations de femmes, en particulier au nord du Mali, avaient alors joué un rôle clé dans les processus de réconciliation entre le mouvement touareg et le gouvernement malien.

Elles ont participé, par exemple, au processus qui mena à la cérémonie de la « Flamme de la paix », en 1996, au cours de laquelle des armes déclassées ont été détruites à Tombouctou. Les groupes de la société civile peuvent aussi contribuer à ce qu'un conflit ne dégénère, à promouvoir le dialogue intracommunautaire pour faire évoluer les perceptions liées à un

conflit, à mobiliser les acteurs pour la paix, à contribuer à l'adoption d'accords de paix durables et à répondre aux causes structurelles et aux conséquences graves de conflits armés.

3.1.6 L'éclosion des associations à caractère identitaire et son impact sur les dynamiques ethniques

Le Mali, contrairement à de nombreux États africains, avait depuis les indépendances adopté une politique d'étanchéité face à l'ethnisation et la régionalisation ethnique de l'appareil d'État. L'administration avait été façonnée sur un socle d'unité nationale où la différenciation ethnique était marginale. Avec l'avènement de la démocratie et l'éclatement des conflits successifs qui ont ensanglanté le pays, les associations à caractère identitaire, ethnique et régionaliste ont fait leur apparition, mettant même en danger la cohésion nationale. L'émergence de ces associations, qui prétendent exercer le rôle jadis dévolu à l'État central, sonne comme une déviance envers la république. « Certes, la prise en compte des diverses identités de multiples minorités, autrefois systématiquement ignorées, résulte du développement de la démocratie, mais leur célébration peut les conduire à s'exclure peu ou prou de la nation »²⁸¹. Ces prises d'armes des populations locales sous entendent que l'État a failli à sa mission régaliennne qui consiste à les protéger. En conséquence, une telle accélération dans la création d'associations à caractère ethno-régionaliste soulève de grandes questions. L'État est-il capable d'assurer la cohésion nationale et de sauvegarder l'unité du pays ? Avant de répondre à cette question, intéressons-nous aux causes sous-jacentes qui ont

²⁸¹ Yves Lacoste « Vive la nation : destin d'une idée géopolitique », Fayard, 1997 ; pages 175

favorisé la création d'association identitaire ou régionaliste. Initialement, en 2010, l'État délivre un récépissé pour le MNA (Mouvement National de l'Azawad) qui deviendra un an plus tard le MNLA (en fusionnant en 2011, avec le Mouvement d'Ibrahim Ag Bahanga)²⁸². Les premières attaques contre les positions de l'armée sont parties de ce mouvement qui estime défendre la cause touareg (nomade). Pour mieux se défendre, les ressortissants des populations sédentaires installés à Bamako créent le COREN (Collectif des Ressortissants du Nord) et du COLLEN (Collectif des Élus du Nord du Mali) ou le groupe d'auto-défense songhay Ganda Koy²⁸³. D'autres élus très controversés du sud du pays ont profité de cette situation inédite pour créer une association dénommée le FORES (Forum des Ressortissants du Sud). L'éclosion de ces associations à caractère identitaire est un danger constant pour la concorde nationale et ouvre la voie à une nouvelle forme d'extrémisme ethno-régionaliste. Cette stratégie de repli sur soi et de rejet de l'autre met à mal le vivre ensemble et accentue le communautarisme. « Cela explique la fragilité intrinsèque des États africains. Souvent morcelé sur le plan ethnique et religieux, l'État africain peine à réaliser l'intégration des

²⁸² Ibrahim Ag Bahanga était un chef rebelle touareg. Il avait fondé l'ADC (Alliance Démocratique du 23 mai pour le changement) lors de la rébellion de 2006. Après la signature des accords d'Alger (2006), il refuse de déposer les armes et fonde l'ANTM (Alliance Touareg Niger-Mali) qui fera fusion en 2011 avec MNA pour former le MNLA (Mouvement National de Libération de l'Azawad). Il est mort dans un accident de voiture lors d'un voyage en Libye en 2011.

²⁸³ Ganda Koy est un groupe d'auto défense ou une milice qui a été fondé par des sédentaires (majoritairement des songhay et des peulhs) dans le nord du Mali. En langue songhay, Ganda Koy signifie les maîtres de la terre ou les propriétaires du territoire

masses. Le tribalisme et le clientélisme continuent à prévaloir »²⁸⁴. Dans un pays où le brassage culturel, ethnique et linguistique a toujours été au cœur de la stratégie d'entente nationale, mettre en avant des associations communautaristes peut constituer un sérieux handicap pour l'équilibre communautaire. Les populations, convaincues des faiblesses structurelles de l'Etat et ses limites pour les protéger, préfèrent s'armer pour défendre leur communauté. Dans un État de droit, cette prolifération d'associations et de circulation d'armes légères au sein des populations peut entraîner une guerre civile sur le long terme. Dans ce cas, l'État doit s'assumer. Il doit être le seul garant de la tranquillité et de la sécurité publique. En filigrane, l'État doit mettre en place une politique sécuritaire efficace qui permettrait d'encadrer le rôle des associations et d'interdire toute association à connotation politique et ethno-régionaliste. Cela constituera un grand pas en avant, un pas qui, certes, ne réglera pas les défis énormes auxquels sont confrontés le pays, mais permettra de faire comprendre aux plus récalcitrants que l'État est bien présent et aspire à jouer pleinement son rôle. En d'autres termes, l'Etat aspire à incarner et jouir pleinement de sa souveraineté.

²⁸⁴ Maxime Lefebvre « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, pages 672

3.2 Chapitre 2 : Les enjeux internationaux de la crise de 2012 au Mali et dans la bande sahélo-saharienne

3.2.1 L'intervention internationale de 2011 en Libye et ses conséquences sur la bande sahélo-saharienne

Depuis la fin de la guerre froide, l'explosion du nombre de « failed states » est devenue une problématique majeure de l'équilibre du nouvel ordre mondial. La multiplication d'États défaillants constitue l'une des principales caractéristiques de ce problème et la résolution de ces conflits l'un des enjeux du système multipolaire. Le printemps arabe de 2011 qui avait occasionné des bouleversements géopolitiques majeurs dans tout le Maghreb créa une instabilité politico-sociale inédite.

Ainsi, depuis 2011, la Libye est plongée dans une guerre civile meurtrière et lourdement destructrice. La destruction des fondements de l'État en Libye est incontestablement une des conséquences de ces soulèvements populaires. Ce conflit qui avait débuté à l'occasion du printemps arabe était devenu géo-stratégiquement parlant difficile à régler. Le foyer se trouvant désormais à la porte de l'Europe, il oblige les puissances occidentales (France, Grande Bretagne) au droit d'ingérence afin de stopper l'avancée des forces du Colonel Kadhafi vers Benghazi. Le recours à la force et à l'atteinte au principe d'intégrité territoriale doivent s'effectuer sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies. « Pour cela, deux conditions sont indispensables : qu'il y ait besoin d'assistance humanitaire, et que ce besoin corresponde à une nécessité urgente »²⁸⁵. Pour la communauté internationale, compte

²⁸⁵ Maxime Lefebvre « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, pages 117

tenu de la politique de répression menée depuis des décennies par le Colonel Kadhafi, il était urgent de protéger les civils de Benghazi.

C'est à travers la résolution 1793 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 17 mars 2011, afin d'instaurer un régime d'exclusion aérienne que l'intervention de l'OTAN en Libye fut adoptée. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, la résolution autorise dans son article 4 : « Les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit »²⁸⁶. Cette disposition qui fait consensus auprès des membres du Conseil de sécurité ne mentionne pas la volonté de renverser le régime du colonel Kadhafi.

Le flou sémantique et juridique contenu dans le texte permettra, à l'OTAN d'intervenir pour « officiellement » établir une zone d'exclusion aérienne et anéantir les forces aériennes du régime Kadhafi. Cette destruction de l'aviation libyenne par les avions de l'OTAN accélérera la chute du dictateur libyen. Il en résulte que les puissances militaires interventionnistes avaient également pour but de faciliter la chute du régime libyen. Il y a eu clairement une pratique arbitraire de l'ingérence de la part de l'OTAN. Le Sahara est un espace vaste et hautement sensible. Les enjeux qu'il renferme attirent de nombreux acteurs. Nous différencions parmi elles : « les ressources stratégiques, tels qu'une approche réaliste de relations internationales les concevraient (ex : influence française contre influence algérienne ; influence algérienne contre influence libyenne ou marocaine, implantation de groupes terroristes étrangers, etc.) et les ressources économiques marchandes (ex : contrôle des trafics

²⁸⁶ Résolution 1793 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la Libye

transfrontaliers) »²⁸⁷. Le chaos libyen qui durera plusieurs mois, bien avant la chute du dictateur, a permis aux jihadistes de se réorganiser et d'établir des bases arrières dans tout le Sahara.

L'efficacité du chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui évoque le devoir d'ingérence en cas de menaces graves sur des populations civiles reste souvent à démontrer. « C'est la nécessité inéluctable de pénétrer dans ce pays et d'en prendre le contrôle, afin d'éliminer ces menaces et d'en prévenir toute future réapparition »²⁸⁸, que cette résolution fut adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Malgré cette intervention militaire de l'OTAN, le chaos libyen n'a pas été circonscrit. La question que tous les experts (militaires, politiques, politologues et spécialistes des relations internationales) se posent est la suivante : comment stabiliser la Libye et comment faire pour circonscrire ce chaos qui menace désormais la sécurité de nombreux pays ? En effet, le bombardement des bases militaires du régime de Mouammar Kadhafi par l'OTAN facilita la circulation d'armes lourdes dans tout le Sahel. Cette guerre a déversé des hommes lourdement armés et des armes sophistiquées dans le Sahel. Les terroristes, les rebelles et les trafiquants d'armes ont longuement puisé dans des dépôts d'armes de l'armée libyenne désintégrée. Cet arsenal contribua de facto à pousser les groupes armés à s'enraciner et à vouloir assurer dorénavant les contrôles qu'ils exerçaient sur la bande sahélo-saharienne. Au niveau international enfin, le Mali a subi les dommages

²⁸⁷ Yvan Guichaoua, Matthieu Pellerin « Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali » ; IRSEM, Édition Études, 2017, pages 120

²⁸⁸ Francis Fukuyama « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, pages 152

collatéraux de l'intervention militaire franco-britannique par le biais de l'OTAN en Libye. L'équilibre géopolitique au Sahel était fragile depuis les grandes sécheresses des années 70. Cette guerre menée en Libye en 2011, par l'OTAN, a inexorablement engagé la destruction de cette paix relative qui prévalait depuis plusieurs années dans le Sahel. « Le chaos libyen a achevé de déstabiliser une région où régnait un équilibre précaire entre le « grand frère » algérien, qui assurait un semblant de sécurité aux frontières, et le colonel Kadhafi, autoproclamé « rois des rois africains » et qui pratiquait la diplomatie de la valise de billets pour conforter son influence chez ses voisins d'Afrique subsaharienne »²⁸⁹. En effet, les dirigeants africains avaient tiré la sonnette d'alarme sur l'absence d'État en Libye et le caractère tribal du régime de Mouammar Kadhafi.

Pour mieux cerner le sens de cette situation qui frôle la guerre civile en Libye, il est primordial de comprendre le mode même de fonctionnement du pouvoir libyen. Depuis le coup d'État qui a porté le Colonel Kadhafi au pouvoir en 1969, le guide s'est attelé à faciliter volontairement la désintégration de l'État postcolonial libyen. Fondant la gouvernance de son régime sur la gestion des masses et sur certaines puissantes tribus acquises à sa cause, le guide élaborait soigneusement une tactique bien connue « diviser pour mieux régner ». Kadhafi avait mis en place un projet de redistribution de la richesse en Libye. Le but était de mieux contrôler toute forme de début de contestation.

En mars 2008, le colonel Kadhafi a annoncé son intention de dissoudre la plupart des corps administratifs gouvernementaux et d'instituer un programme de redistribution de la richesse dans lequel les recettes pétrolières de l'État seraient mensuellement distribuées aux citoyens

²⁸⁹ Antoine Glaser, « Arrogant comme un français en Afrique » Edition Fayard, 2016, pages 192

qui les administreraient personnellement, en coopération avec des comités locaux. Citant la critique populaire des performances gouvernementales dans un long discours touchant à divers sujets, il a répété que l'État traditionnel serait bientôt « mort » en Libye et que la gouvernance directe s'accomplirait par la redistribution des revenus du pétrole. L'armée, les affaires étrangères, la sécurité et les arrangements concernant la production de pétrole demeureraient, disait-on, des responsabilités gouvernementales, alors que d'autres organes gouvernementaux seraient progressivement supprimés.

Au début de 2009, les Congrès populaires de base envisageaient des changements dans les propositions et le Congrès général du peuple a voté pour la mise en place de cette réforme (pouvoirs des masses). Ce revirement de l'ex dictateur libyen pour le mode de fonctionnement de l'Etat occidental n'est pas inédit. Il témoigne des rapports complexes et souvent conflictuels que le Colonel Kadhafi a toujours entretenus avec l'Occident. En adoptant une politique volontariste de désintégration des institutions d'État, le Colonel Kadhafi a peut-être involontairement ouvert la voie à une déliquescence de l'appareil étatique en cas de crise majeure. Livrée à des milices surarmées, la Libye est aujourd'hui devenue l'un des terrains majeurs de l'échec de la guerre préventive menée par certains pays occidentaux. Les conséquences de cette guerre ne se limitent pas uniquement au cas de la Libye, le Mali fut le premier pays à subir les conséquences dévastatrices de la dégradation de la situation sécuritaire libyenne. Compte tenu de l'état de déliquescence avancée qui entourait le mode de fonctionnement de l'État, la situation sécuritaire du pays connaîtra en effet un brusque revirement dramatique.

Dans le centre du Mali, dans le Macina on constate depuis des mois l'émergence d'un nouveau groupe jihadiste appelé le MLM (Mouvement de Libération du Macina ou du Front de Libération du Macina) dirigé par un certain Amadou Koufa de son vrai nom Amadou Barry. Le Macina, cette région, qui s'étend de la frontière mauritanienne à la frontière burkinabé et dont l'épicentre se situe autour de Mopti, est actuellement l'un des principaux théâtres de violences qui minent le Mali. Assassinat des chefs de village opposés aux jihadiste, attaques éclair des forces de défense et des soldats de l'ONU, pose de mines deviennent de plus en plus fréquents.

Dans cette région, Amadou Koufa n'est pas un inconnu comme d'ailleurs le leader touareg Iyad Ag Aly (Ançare ed dine). Il a laissé des sombres traces dans la région de Mopti notamment, à travers des prêches enflammés (année 2000). Koufa veut faire de Mopti la capitale du futur califat où se situent les vestiges de l'empire peulh du Macina, un empire théocratique qui a prospéré au XIXème siècle, en même temps que le califat du Sokoto (Nigeria), auquel se réfèrent les Islamistes ultras radicaux de Boko Haram (Nigeria) et les jihadistes du Front de Libération du Macina.

La radicalisation au sein des membres de certaines communautés, combinée aux conflits inter communautaires, au laxisme de l'État et à la corruption de certains préfets de région et de cercles attisent de jour en jour la menace d'une guerre civile. Selon l'ONU, le nombre d'attaques revendiquées par des groupes extrémistes violents a pratiquement triplé, passant de 28 en 2015 à 85 en 2016.

Ce phénomène a débuté il y a deux ans, par un effondrement de la sécurité au quotidien dans le delta intérieur du Niger (zone géographique appelée également Macina). La loi, l'ordre et ce qui restait des signes républicains avaient disparu. C'est dans ce contexte qu'est apparu le Front de Libération du Macina, un mouvement caractérisé par le mécontentement de certains Peuhls de la région.

La dégradation générale de la situation sécuritaire dans le centre et le nord du pays devient de plus en plus inquiétante. « Une démographie excessive, l'analphabétisme, la prolifération de certaines pratiques liées à l'influence des marabouts »²⁹⁰ et l'imbrication de l'aspect religieux et politique rendent la résolution du conflit plus complexe. Le cancer du terrorisme islamiste dans le Sahel ne cesse de se propager. En signe de contestation de l'ordre politique établi, les Islamistes radicaux n'hésitent plus à s'attaquer aux symboles de l'État (gouvernorat, mairie, école et centre de santé). En effet, on assiste de à l'intensification des attaques terroristes dans les zones éloignées des bases terroristes. Le centre du pays est également devenu une zone grise et les groupes jihadistes continuent d'appliquer la charia dans les territoires ruraux sous leur contrôle, menaçant de facto le fragile équilibre qui prévaut depuis l'intervention française en janvier 2013.

²⁹⁰ Il faudrait rappeler qu'Amadou Koufa le fondateur du Mouvement de Libération du Macina était avant tout un marabout avant de devenir par la suite un prédicateur salafiste et extrémiste. Ces disciples continuent de semer la terreur et de forcer toutes les écoles dans le Delta intérieure du Niger (Région de Mopti et certaines parties de la région de Ségou).

3.2.2 La genèse de la rébellion touareg dans le nord du Mali

Le Sahara est un espace souvent appréhendé en tant que zone de séparation entre deux champs géopolitiques distincts, l'Afrique du Nord « Maghreb » et l'Afrique noire. Le nord du Mali est une zone désertique où vivent des populations de diverses origines (nomades et sédentaires). La cohabitation entre ces populations a toujours été jalonnée de crises cycliques entre éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires. Toutefois, l'expansion coloniale et la naissance des Etats-nations sur cet espace vont provoquer de nombreuses rébellions qui continuent de marquer l'histoire contemporaine des pays du Sahel (Mali, Niger). Le clivage géographique centre-périphérie ne suffit pas à expliquer la cyclicité des rébellions. « Les nords respectifs du Niger et du Mali ne sont pas des espaces homogènes sociologiquement, ni harmonieux politiquement. Ils sont parcourus de stratifications sociales internes en renégociation constante, d'antagonismes tribaux, économiques, ou de tensions générationnelle »²⁹¹. Les Touaregs occupent un espace de 2,5 millions de kilomètres carrés qui comprend des régions de montagnes, de plaines, de plateaux et de vallons que sont le Hoggar, le Tibesti, l'Adrar, l'Aïr, l'Azawagh, le désert libyen... Ce territoire, aujourd'hui, s'étend sur cinq pays : l'Algérie, la Libye, le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Selon les estimations officielles du RACE (Recensement Administratif à Caractère Électoral) en 2001, les Touaregs représentaient 5 % de la population totale du Mali et près de 25 % de la population vivant dans le nord du pays. Les Touaregs occupent principalement la partie

²⁹¹ Yvan Guichaoua, Matthieu Pellerin « Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéniennes au Niger et au Mali » ; IRSEM, Édition Études, 2017, pages 120

désertique du nord, du nord-est, du nord-ouest et de l'extrême nord du pays. Selon George Balandier, la société colonisée est divisée ethniquement ; divisions fondées dans l'histoire indigène mais utilisées par la puissance coloniale. Cette division semble avoir été compliquée par les arbitrages « partages » coloniaux et les « découpages » administratifs. « Elles orientent non seulement les relations de chacune des ethnies avec la société coloniale (ainsi, les peuples qui ont servi « d'intermédiaires » à l'époque de la traite africaine et des comptoirs ont tenté de déplacer leur rôle du plan économique au plan politique et apparaissent comme minorités « militantes » mais encore leur attitude vis-à-vis de la culture apportée par cette dernière (certains groupes ethniques sont plus « assimilationnistes » ou plus « traditionalistes » que certains groupes voisins, en réaction, en partie du moins, contre l'attitude adoptée par ceux-ci). La société colonisée est divisée spirituellement. Divisions qui peuvent être antérieures à la colonisation européenne, liées notamment aux poussées conquérantes de l'Islam »²⁹².

De nombreux conflits entre les mouvements rebelles touaregs et l'État malien ont ensanglanté le pays depuis les indépendances. La première grande rébellion se déroule dans l'Adrar des Ifoghas (actuelle région de Kidal), de 1963 à 1964, que l'on cite souvent comme étant la première rébellion touarègue. Cette première rébellion, violemment réprimée par le régime marxiste du Président Modibo Keita prendra fin en 1964. Les grandes sécheresses des années 70 poussèrent de nombreux Touaregs à émigrer vers le Maghreb (Algérie, Libye) et

²⁹² Balandier Georges, « La situation coloniale : approche théorique », Cahiers internationaux de sociologie 1/2001 (n° 110), p.9-29 : Disponible en ligne sur www.cairn.info/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2001-1-page9.htm. Consulté le 18 janvier 2014

dans les pays du Golf (Liban, Arabie Saoudite). La seconde rébellion éclata en 1990 et les combats avec l'armée connaîtront une tournure dramatique avec la mort de nombreux civils et militaires.

Le point culminant de cette confrontation fut atteint dans les années 90 (entre 1990 et 1995) entre les rebelles touaregs et l'État malien. Pour mettre fin à cette guerre qui devenait de plus en plus incontrôlable, l'État malien et les groupes armés de l'époque (MFUA, FPA) ont signé différents accords de paix (Accords de Tamanrasset en 1991, Pacte national en 1992, Accord d'Alger en 2006). Pour mieux comprendre la genèse de ce conflit qui dure depuis les indépendances, nous examinerons une partie des raisons de cette confrontation successive. Un terme revient invariablement "Azawad". Il s'agit du nom attribué aux 3 régions nord du Mali par les groupes armés touareg depuis les années 90.

Selon André Bourgeot, le terme "Azawad" désigne des terrains de parcours sillonnés par les pasteurs nomades maures, dans un espace compris entre Tombouctou et Araouane. « Cette conception a été transformée, de facto, par les rébellions touaregs et arabes de 1990-1995 en celle de territoires lignagers relevant d'un ancrage territorial qui recouvre des statuts sociaux et/ou des appartenances ethniques »²⁹³. Les négociations de paix entamées dans les années 90 ont débouché sur un compromis entre les groupes armés et le gouvernement malien. Ainsi, dans le Pacte National est écrit : « Le Gouvernement de la République du Mali n'est pas opposé à l'appellation « Azawad » pour ces régions. Cependant, il reste respectueux du droit des populations de décider librement de l'appellation

²⁹³ Patrick Gonin, Nathalie de Kotlok, Marc -Antoine Pérouse de Montclos « Tragédie malienne », éditeur Vendémiaire, 2013, pages 121

de leur terroir local, régional et inter-régional et, en attendant que ces populations puissent exercer ce droit par le biais de leurs instances élues locales, régionales et inter-régionales et ce dès leur première session, les deux Parties, devant la nécessité de faire prévaloir la restauration de la paix dans cette partie du territoire national»²⁹⁴. Dans ce document, il est stipulé que l'appellation des régions nord du pays incombait aux populations locales. Pour éviter toute confusion, l'État a pris le soin d'indiquer clairement dans le document signé par les principaux acteurs que les collectivités locales, régionales et inter-régionales sont l'assemblée inter-régionale, la région. On constate cependant une différence d'interprétation de part et d'autre quant à l'appellation de cette région du pays.

Ainsi, le titre III du Pacte National (1992) est entièrement consacré à la question du statut des régions nord du pays. Conscientes de l'importance de l'organisation de la gestion des affaires des populations dans le cadre du règlement pacifique et définitif du conflit armé dans le Nord du Mali, les deux parties ont convenu d'attribuer un statut particulier aux régions nord du Mali. Dans ce même esprit de prise en charge des affaires inter-régionales, régionales et locales par les populations et en vue de les en rapprocher, le principe d'un redécoupage administratif portant sur chaque niveau d'organisation territoriale du Nord du Mali est convenu entre les deux Parties. Ce nouveau découpage sera proposé par les instances locales compétentes et consacré par la Loi. Ce statut définit et consacre les compétences des assemblées locales, régionales et inter-régionales.

²⁹⁴ Préambule du Pacte National de 1992

- ☞ Organiser leur vie communautaire urbaine et rurale ;
- ☞ Définir et promouvoir le programme de développement économique, social, culturel qu'elles désirent. De tels programmes globaux ou spécifiques, locaux ou régionaux, couvriront des secteurs et des activités telles que l'agriculture, l'élevage, l'hydraulique, l'urbanisme, l'habitat, la préservation de l'écosystème, l'industrie, le transport, la communication, la santé, l'éducation, la culture, le tourisme, la recherche et la promotion des langues locales, l'artisanat, l'aménagement et la protection des sites historiques, la gestion du patrimoine foncier et l'incitation à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles ;
- ☞ Assurer elles-mêmes, à travers leurs élus, le contrôle des forces et des activités de maintien de l'ordre au niveau local et régional ;
- ☞ Participer pleinement et efficacement, à la sécurité de leur région et à la défense du territoire national, laquelle est un devoir national ;
- ☞ Assurer la concertation, la coopération et la coordination de leurs actions et de leurs instances de représentation, tant au plan horizontal que vertical, entre les différentes collectivités de chaque niveau d'organisation, et entre les différents niveaux d'organisation de la collectivité de base jusqu'au niveau inter-régional commun à tout le Nord du Mali ;
- ☞ Organiser et animer les échanges et les actions de complémentarité entre les collectivités locales et régionales du Nord et celles des autres régions du Mali ;
- ☞ Organiser tout échange d'expériences et d'assistance avec des populations de localités ou de régions d'autres pays, et ce, par le biais de jumelage entre des localités et des régions du Nord du Mali d'une part et des instances similaires d'autres pays d'autre part (ainsi que par le biais de la coordination des échanges et des initiatives entre régions voisines dans le cadre

transfrontalier), de même susciter l'assistance des Organisations non gouvernementales (ONG) de développement et en bénéficier, conformément aux accords-cadres en la matière.

Après la signature du Pacte National, le nord du Mali retrouve un semblant de normalité. Sous l'égide du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), des milliers de réfugiés acceptent de revenir et de réinvestir leur territoire. Malgré l'incorporation de milliers de combattants dans la fonction publique et dans l'armée, les accords signés connaîtront de nombreux soubresauts. Des attaques rebelles et des confrontations sporadiques avec l'armée régulière se multiplient. En effet, chaque nouvelle rébellion armée dérive des politiques étatiques, lesquelles sont ajustées pour calmer les tensions tout en semant fréquemment les germes de contestations futures. Pour r E. Grégoire, « ces rébellions sont le fait d'une petite élite politico-militaire parfois lettrée, sans légitimité électorale : ses chefs qui se sont imposés lors des révoltes des années 90 (comme la grande tribu des Ifoghas à Kidal) n'ont jamais été mandatés par les populations du Nord dont ils s'autoproclament porte-parole alors que la majorité des Touaregs ne cautionne ni n'approuve leurs revendications et lutte armée »²⁹⁵. En effet, la division au sein des tribus touarègues et des lignes provoque de vives tensions dans le nord du Mali. On retrouve cette même division au sein des groupes armés qui se structurent le plus souvent en fonction des considérations tribales. Cette scission au sein des mouvements rebelles au Mali est le reflet de la société traditionnelle des Touaregs maliens. On y retrouve

²⁹⁵ Emmanuel Grégoire « les islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures » EchoGéo, 03 juillet 2013, 16 pages. Article en ligne et téléchargeable sur http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-04/010072520.pdf. Consulté le 17 mars 2015

les mêmes alliances et les mêmes relations d'hostilité entre tribus et communautés que celles décrites par la littérature traitant de la question Touareg. Traditionnellement, la société touarègue est divisée entre le parti des faibles et le parti des forts. « Le devoir des forts est de protéger les faibles qui payent un tribut en contrepartie »²⁹⁶. La tribu des Ifoghas (région de Kidal) et la tribu des Imghad (région de Gao, Ménaka et de Kidal) sont devenues depuis les années 90 des tribus rivales. Dans les années 90 déjà, les guerres claniques auraient éclaté au sein du MPLA²⁹⁷ suite à la signature des accords de Tamanrasset. Les Imghad considérés comme tributaires des Ifoghas quittèrent le MPLA pour fonder l'ARLA²⁹⁸ et le FPLA²⁹⁹.

Ces dissensions au sein de groupes rebelles hétéroclites ont longuement torpillé le processus de paix. En 2006, l'ADC (Alliance pour la Démocratie et le Changement) relance une nouvelle rébellion armée : une ne rébellion dont on peut dire qu'elle ne s'est jamais vraiment éteinte puisque reprise sous une autre forme en 2011. La rivalité entre l'Algérie et la Libye, en raison de questions d'influence dans le grand Sahara, est certainement l'un des facteurs expliquant la résurgence de la rébellion touarègue en 2006. Cette rivalité est montée d'un cran lors du passage à Tombouctou du guide libyen Khadafi au moment de la célébration du « Mouloud » (le 10 avril 2006).

²⁹⁶ George Klute « Hostilités et alliances. Archéologie de la dissidence des Touaregs au Mali », Cahier d'Études africaines, vol.35 n°137, 1995, pages 55-71. Disponible sur https://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1995_num_35_137_2023. Article consulté le 22 mars 2015

²⁹⁷ MPLA : Mouvement Populaire de Libération de l'Azaouad

²⁹⁸ ARLA : Armée Révolutionnaire pour la Libération de l'Azaouad

²⁹⁹ Front Populaire pour la Libération de l'Azaouad

Le Guide avait promis d'investir dans de nombreux projets dans le Nord Mali et avait aussitôt ordonné l'ouverture d'un consulat à Kidal même en l'absence de citoyens libyens dans la région³⁰⁰. En effet, à l'origine de la rébellion de 2006, Ibrahim Ag Bahanga, n'a jamais désarmé jusqu'à sa mort en août 2011. Entre-temps, depuis son exil libyen entamé en 2009, il s'était rapproché du mouvement étudiant séparatiste MNA naissant pour planifier une nouvelle rébellion dont la direction lui était promise. La fusion du MNA et des forces de Bahanga forme le noyau du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), auquel s'agrègent les forces de multiples communautés touarègues et de « retournés » de Libye. C'est en janvier 2012 que furent lancées les premières attaques sur la garnison militaire de Ménaka et t depuis janvier 2012, le Mali lutte inlassablement pour sauvegarder non seulement l'intégrité de son territoire mais également pour apporter des réponses concrètes aux problèmes majeurs ayant plongé le pays tout entier dans le marasme politique, moral, économique et social.

³⁰⁰ Ferdaous Bouhlel-Hardy ; Yvan Guichaoua ; Abdoulaye Tamboura » Crises touarègues au Niger et au Mali », séminaire du 27 novembre 2007 à l'IFRI, 9 page et publié en janvier 2008. Disponible sur https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/bouhlel_hardy_guichaoua_tamboura_crises_touaregues.pdf et consulté le 26 mars 2016

3.2.3 La grave crise de 2012 et la remise en cause de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale

Dans le rapport du Secrétaire général des Nations unies sur la situation du Mali au u mois de novembre 2012, figurent les causes de la situation au Mali et ses conséquences³⁰¹. Dans ce rapport rédigé par des experts de l'ONU, les grandes lignes retenues sont : la faiblesse des institutions de l'État, l'inefficacité de la gouvernance, la fragilité de la cohésion sociale, l'impression bien ancrée qu'ont les populations du Nord d'être négligées, la faiblesse de la société civile, les effets de la dégradation de l'environnement, des changements climatiques et des chocs économiques, la corruption, le népotisme et l'abus de pouvoir. Ce rapport, assez critique, dresse le portrait d'un pays malade et victime de ses errements successifs. Actuellement, nous ne pouvons pas faire abstraction

³⁰¹ Secrétaire général des Nations unies, Rapport sur la situation au Mali, 28 nov. 2012, S/2012/894, § 2 et 3 : « Le Mali traverse une crise profonde qui a de graves conséquences sur les plans politique, socioéconomique et humanitaire et sur ceux de la sécurité et des droits de l'homme. Les enjeux sont l'unité nationale du pays, son intégrité territoriale et sa tradition de démocratie multiethnique et laïque. La crise trouve son origine dans des problèmes structurels qui existent de longue date, par exemple la faiblesse des institutions de l'État, l'inefficacité de la gouvernance, la fragilité de la cohésion sociale, l'impression bien ancrée qu'ont les populations du nord d'être négligées, marginalisées et traitées de façon injuste par le gouvernement central, la faiblesse de la société civile, en dépit de sa vivacité, et sa dépendance sur l'extérieur, et enfin les effets de la dégradation de l'environnement, des changements climatiques et des chocs économiques. Tous ces problèmes ont été accentués par l'apparition de nouveaux facteurs d'instabilité. Sur le plan intérieur, l'élite qui gouverne le pays a donné à bien des milieux l'impression qu'elle se rendait coupable de corruption, de népotisme et d'abus de pouvoir. Au sein des forces armées, surtout dans les rangs, l'impression s'est répandue que le gouvernement central avait failli à ses obligations en détournant, au profit de l'enrichissement de quelques officiers supérieurs corrompus, d'importants moyens nécessaires à la lutte contre l'insurrection dans le nord ».

des multiples conséquences de cette crise qui ont secoué le Mali, depuis janvier 2012. « Le territoire est borné par les frontières. La frontière est la ligne de partage des souverainetés. Si la frontière est contestée, des conflits de souveraineté se développent inévitablement³⁰² ». La déclaration d'indépendance du nord du pays par des groupes rebelles touaregs a considérablement entamé la cohésion nationale. Cette menace de sécession, combinée au coup d'État militaire qui porta au pouvoir une junte désorganisée, accélérera la recomposition des alliances sur le terrain. En effet, la crise multidimensionnelle a remis en cause les politiques de réconciliation nationale mises en place depuis la fin de la rébellion touarègue des années 90.

Pour mieux appréhender le sentiment des Maliens entre eux, nous nous sommes basés sur une étude menée par Afrobaromètre³⁰³. Selon cette enquête menée sur l'ensemble des régions du Mali et publiée en mai 2014, les Maliens sont, en effet, religieusement attachés à l'unité de leur pays. Les résultats de cette enquête sont sans équivoque : plus de neuf maliens sur dix, soit 92 %, souhaitent que le Mali demeure Un et Indivisible. Ces chiffres neutralisent de loin les 6 % de partisans de la scission. Cette étude effectuée grâce à l'appui financier de l'Institut des États-Unis pour la paix et la Banque mondiale, nous permet de distinguer, par région, le taux d'opinions favorables ou défavorables à l'unité du pays. Ainsi, parmi toutes les régions, Gao se présente comme la région la plus attachée à l'unité du Mali, 100 % des sondés y sont favorables. Contre toute attente, Kidal (92 %), fief des rebelles

³⁰² Maxime Lefebvre « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, pages 94

³⁰³ Afrobaromètre est un réseau de chercheurs africains en sciences sociales qui mène des études sur les attitudes des citoyens sur la démocratie et la gouvernance, l'économie, la société civile

séparatistes, se classe 2^{ème} - Sikasso (90 %) arrive ensuite puis Kayes (87 %) - des régions favorables à l'intégrité du pays. Il est également important de noter que les régions du nord sont plus attachées à l'unité du Mali que le reste du pays. Le taux global des trois régions du nord totalise plus de 96 % d'opinions favorables à l'unité du pays, contre environ 91 % pour les cinq autres régions et le district de Bamako. Ces statistiques très encourageantes indiquent que les Maliens, en dépit des nombreuses difficultés auxquelles ils sont confrontés, restent très attachés à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale de leur pays.

3.2.4 Le nord du Mali : défis sécuritaires et hybridations des menaces

Les facteurs d'explication liés à la diversité des causes des conflits intra-étatiques sont multiples et s'inscrivent dans un contexte régional particulier, selon Philippe Boulanger. Dans son livre « Géographie militaire et géostratégie », il détaille les trois types de modèle qui favorisent le chaos généralisé dans un État. L'affaiblissement de l'État est le premier type, les inégalités de développement et la convoitise des ressources naturelles correspondent au second type, l'intervention d'éléments extérieurs à la zone en crise constitue la troisième typologie. Dans le cas malien, on retrouve ce triple diagnostic établi par l'auteur. Dans les chapitres précédents, nous évoquions l'enjeu de la maîtrise de la question territoriale. « Le territoire est le lieu d'exercice de souveraineté de l'État en même temps que les frontières en marquent les limites. Par souveraineté territoriale, il faut entendre le plein

exercice par l'État de ses compétences sur le territoire »³⁰⁴. La partie nord du Mali est ainsi devenue une zone grise (depuis la rébellion des années 90) et apparaît comme un territoire en déshérence. Par ailleurs, la porosité des frontières avec les pays limitrophes trouve ses sources dans l'incapacité de l'État central à faire respecter l'ordre politico-juridique sur toute l'étendue du territoire. Ce phénomène se manifeste par l'existence de réseaux islamistes, mafieux et narcotrafiquants, localisés dans le nord du Mali. Ces groupuscules terroristes en terrain conquis défient l'autorité de l'État en continu.

Les trafics d'êtres humains, de drogues et d'armes (légères et lourdes) et de tabac ont ainsi connu une montée en puissance. Le désengagement de l'État à travers le processus de démilitarisation entamé lors de la signature des accords de paix successifs (1992, 2006), la pauvreté, la présence de groupes terroristes, la sécheresse et l'augmentation des enlèvements d'Occidentaux ont fini par faire de cette région désertique un territoire incontrôlable. La dégradation rapide de la situation sécuritaire prouve que l'État central ne pouvait effectivement plus assurer la maîtrise du territoire. Dans le Pacte National signé en 1992, on retrouve une formule qui témoigne de cette politique de désengagement : « Dans le cadre des mesures de restauration de la confiance, d'élimination des facteurs d'insécurité et d'instauration d'une sécurité définitive, il sera procédé à un allègement substantiel, graduel et approprié des forces armées actuelles dans le Nord, de sorte à aboutir à leur retrait

³⁰⁴ Maxime Lefebvre « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, pages 82

majoritaire »³⁰⁵. Ainsi, quelques années plus tard, l'État malien va subir les conséquences de ces mesures particulièrement inappropriées. « La géopolitique de la zone se ressent de cette tendance lourde : abandonnée aux marchands d'armes et aux chercheurs de matières premières, la région continue de vivre une crise d'identité collective »³⁰⁶. Les États postcoloniaux demeurent incapables de parachever leur autorité sur leur territoire. Pour de nombreux experts, le Sahel est un espace sous-administré souffrant d'une mauvaise gouvernance chronique. Ainsi, la vulnérabilité de ce vaste territoire désertique s'explique par une défaillance structurelle des États qui y sont implantés.

Ainsi, « la géopolitique du Sahel est alors bousculée par l'explosion du trafic de drogue et l'irruption au Sahara du terrorisme du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) venu du nord de l'Algérie, futur Al-Qaeda au Maghreb Islamique »³⁰⁷. L'incapacité des États à exercer leurs fonctions régaliennes sur l'ensemble de leur territoire constitue la problématique centrale et alimente les risques de déstabilisation et de conflits armés. Un État fragile est potentiellement livré à des forces anarchiques (terroristes, trafiquants d'armes et d'êtres humains, groupes et bandits armés). Devenu une nouvelle plaque tournante du trafic de drogue, le Sahel fait désormais partie des circuits prisés des réseaux (cartels colombiens) très organisés en mesure de traverser les continents.

³⁰⁵ Pacte National signé entre l'État malien et les groupes rebelles touaregs en 1992

³⁰⁶ Pierre Kipré « La crise de l'Etat-nation en Afrique de l'ouest », Outre-Terre, Revue Européenne de géopolitique, Vol 2, n°11, 2005, pages 19-32. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-19.html> et consulté le 27/04/2014

³⁰⁷ Michel Galy « La guerre au Mali : comprendre la crise au Sahel : enjeux et zones d'ombre », Edition La Découverte, 06 juin 2013, 177 pages

Pour rejoindre l'Europe, les narcotrafiquants empruntent des chemins « clandestins » traversant les pays de l'Afrique de l'ouest et le désert sahélien en infiltrant plusieurs pays de la région, notamment la Mauritanie, le Mali, le Niger et le Tchad. Les routes de la cocaïne et les routes de l'héroïne se rejoignent désormais dans le Sahara, en empruntant de nouveaux itinéraires et faisant de ce vaste territoire « un hub du narcotrafic ». « On est ici en présence d'un territoire où le pouvoir de l'Etat ne s'exerce pas »³⁰⁸. Les réseaux mafieux locaux se donnent souvent également une rhétorique « jihadiste » afin de brouiller les cartes. Malgré la récente médiatisation de l'intervention française au Sahel, les réseaux de trafic restent actifs cependant ces trafics ne constituent qu'une partie immergée de l'iceberg de l'échiquier sahélien.

De même, certains pays de la sous-région ont également favorisé indirectement la montée en puissance jihadiste. Il nous semble en effet évident que certains pays comme la Mauritanie, le Burkina Faso ont négocié des pactes de non-agression avec les groupes terroristes (AQMI).

Ces pays ont ainsi été longtemps épargnés par des attaques terroristes. Contrairement aux pays mentionnés en amont, d'autres États de la sous-région ont subi de nombreuses attaques terroristes sanglantes. La plus spectaculaire fut l'attaque de l'hôtel Radisson Blue de Bamako : revendiquée par la katiba Al-Mouthalimin (les enturbannés), le groupe dirigé par

³⁰⁸Christian Bouquet, « L'État en Afrique. Géographie politique de la maîtrise des territoires », *L'Espace Politique* [En ligne], 7 | 2009-1, page 5, mis en ligne le 20 août 2009, consulté le 06 novembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1224>

l'algérien Mokhtar Belmokhtar³⁰⁹ a fait une vingtaine de morts. L'intervention des forces spéciales malienne, française, américaine et même canadienne n'a pas suffi à éviter cet attentat. La présence massive de forces étrangères en vue d'aider l'État malien à retrouver un semblant de normalité démontre, à nouveau, que la politique de reconstruction de l'État menée par les pouvoirs publics et les partenaires internationaux tarde à porter ses fruits. L'escalade de la violence à laquelle s'adonnent les groupes extrémistes radicaux, démontre en réalité la rivalité entre AQMI et Al-Mouthalimin (les enturbannés), dans la région du Sahel. Des rivalités entre les groupes extrémistes peuvent s'estomper en vue de perpétrer ensemble des attaques coordonnées, comme l'attaque du 20 novembre à l'hôtel Radisson Blue de Bamako.

3.2.5 D'un conflit identitaire à une guerre interethnique : l'urgence de développer une nouvelle approche de sortie de crise

Le mois de janvier 2012 représente une page sombre dans l'histoire des conflits entre l'État malien et les rebelles touaregs alliés aux Islamistes radicaux dans le septentrion malien. Ainsi, à travers cette crise, la société malienne a été profondément bouleversée. La guerre avait débuté sous une forme de revendication indépendantiste par certains groupes armés avant de basculer dans une confrontation inter-ethnique. Le Mali a connu de nombreuses rebellions armées touaregs depuis le début des années 90 mais n'avait jamais connu une crise aussi

³⁰⁹ Mokhtar Belmokhtar est un jihadiste algérien et ancien membre du GIA algérien. Il se réfugie dans le nord du Mali sous la pression de l'armée algérienne et fonde sa propre katiba en 2012

grave, impliquant une multitude d'acteurs, souvent méconnus. Les guerres et les conflits identitaires ont certes toujours jalonné l'histoire de l'humanité toutefois leur persistance et leur prédominance en Afrique sont particulièrement inquiétantes dans le contexte de mondialisation et d'influence numérique. Les décideurs du continent africain n'ont toujours pas réussi à faciliter l'émergence de véritables État-nations. Dans des pays où l'homogénéisation ethnique n'existe pas, seule l'édification d'État-nations équitables et libérés de toute forme d'exclusion peut faire face aux grands défis. Les guerres identitaires ou interethniques du continent sont principalement dues à deux facteurs : la religion et les communautés ethniques. On peut citer les cas du Libéria, de la Sierra Léone, du Nigéria : guerres politico-confessionnelles entre Nord musulman haoussa-fulani et Sud chrétien Ibo-yoruba ; du Bénin : tensions postélectorales entre Nord musulman et Sud chrétien en 1996 ; de la Guinée Conakry : entre Peulhs et Malinké ; de la Côte d'Ivoire avec le concept « d'ivoirité » etc. La région des Grands lacs (République démocratique du Congo ou ancien Zaïre, Burundi, Rwanda, Ouganda) émerge, depuis l'époque postcoloniale, comme le carrefour des guerres tribales. Nous citerons pour mémoire le génocide rwandais en raison de conflits armés entre Hutu et Tutsi. Cette guerre a fait officiellement presque un million de victimes civiles. « Nous devons comprendre que l'ethnocentrisme et les fondamentalismes religieux, en tant qu'expressions des identités radicales, peuvent être transcendés par le dialogue, afin qu'émerge l'ouverture spirituelle ou l'humanisme de l'autre homme »³¹⁰. Il est

³¹⁰ Halidou Yacouba « Guerres et conflits identitaires en Afrique : nécessité d'un dialogue interculturel », Presses Universitaires de France, n°52, 2012, page 127-138. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-cites-2012-4-page-127.htm> et consulté le 13 juin 2016

donc incontournable pour les gouvernements des États de privilégier un dialogue interculturel, interreligieux et interethnique, afin de conjurer le repli sur soi, l'identité radicale qui conduisent à un isolement destructeur. Depuis la bataille sanglante qui s'est déroulée à Aguel hoc³¹¹, zone montagneuse et isolée de la région de Kidal, l'horreur de la guerre a pris le dessus mettant à mal le respect du droit des prisonniers, principes fondamentaux du droit international. Les vidéos et photos diffusées sur les réseaux sociaux de plus de 100 militaires maliens sauvagement assassinés ont accentué la fracture entre les populations concernées. Elles partageaient autrefois les mêmes espaces géographiques, en réaction à ces assassinats de violentes manifestations anti-touareg ont eu lieu à Bamako du jour au lendemain.

La méfiance et l'incompréhension ont donc pris le pas sur le socle de l'entente et de la cohésion nationale. Au Mali, pour éviter ce que nous appelons "l'ethno-démocratie", l'État doit favoriser des politiques en matière de justice sociale et promouvoir le dialogue intercommunautaire. Face à la stratégie de réarmement des communautés ethniques, la réaction de l'État malien nous semble inadaptée. Le centre du pays, qui connaît depuis plusieurs décennies des violences cycliques entre nomades et sédentaires, vit de nouveau une flambée de violences (assassinats, enlèvements, attaques terroristes et pose de mines par des groupes jihadistes). « Le Mali central connaît depuis plusieurs années une montée inquiétante des tensions ethniques, sociales et politiques, marquées par des épisodes de violences

³¹¹ Aguel Hoc est une ville située dans le nord du Mali (dans la région de Kidal). Cette ville qui est devenue tristement célèbre rappelle les heures sombres du début de la crise de 2012 où plus de 100 militaires maliens capturés furent sauvagement exécutés par les groupes rebelles associés aux terroristes selon l'ONU, les organismes de défense des droits humains et l'Etat malien. La diffusion des photos des dépouilles de soldats tués et mutilés provoquèrent des sentiments d'hostilité et de représailles à l'encontre des populations civiles touaregs dans certaines parties du pays. Aguel Hoc sera sans doute le tournant psychologique de cette guerre où se greffent de nombreux acteurs aux intérêts mouvants et souvent contradictoires.

collectives à répétition. La zone constitue un espace agropastoral riche »³¹². La faiblesse de l'État, la corruption des dépositaires de l'ordre public et le manque de clarté dans la gestion des aires de pâturages compliquent toute recherche de solutions. Dans cette optique, c'est l'incapacité de l'État à protéger les populations qui reste sujet à caution. En effet, le problème fondamental demeure l'absence d'une justice pour tous : les auteurs de crimes de guerre, les militaires impliqués dans des exactions envers les civils, les chefs de groupes d'auto-défense. Les communautés ethniques, en particulier, et les Maliens, en général, semblent penser qu'ils vivent dans un pays où aucune règle de droit n'est respectée « De telle sorte qu'une défiance générale s'est instaurée à l'égard de la justice malienne et de sa capacité à juger les auteurs des crimes les plus graves, précisément dans les régions où ces crimes ont été commis et où le besoin de justice est le plus important »³¹³. Pour se protéger, certaines communautés n'hésitent plus à s'allier aux jihadistes, certains préfèrent même vivre sous le joug des jihadistes les considérant plus capables d'appliquer la loi qu'un État gangrené par la corruption et le népotisme. Dans certains territoires, les jihadistes sont souvent mieux perçus par la population locale que l'État. Dans le Macina, les populations nomades (Peulh) ont ainsi pu constater l'organisation et la réussite du Yaaral³¹⁴ par les jihadistes. Dans son dernier

³¹² Rapport « Mali central : la fabrique d'une insurrection », rapport Afrique de International Crisis Group, n°238, 6 juillet 2016 ; 35 pages. Rapport disponible sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making> et consulté le 17 septembre 2017

³¹³ Rapport « Mali Face à la crise, faire le choix de la justice », Rapport FIDH/AMDH, décembre 2017, 52 pages. Disponible sur https://www.fidh.org/IMG/pdf/20171208_rapportmali_justice.pdf et consulté le 18 janvier 2018

³¹⁴Le Yaaral est une fête instituée depuis 1898 par l'empereur Sékou Amadou. Elle est célébrée par les peulhs durant la traversée du fleuve Niger par des troupeaux de retour de transhumance dans le delta

rapport annuel, la FIDH³¹⁵ pointe d'ailleurs du doigt l'absence de toute forme de justice et ses conséquences sur la cohésion nationale au Mali. Le rapport préconise que l'État malien lutte contre l'impunité, tant pour répondre au droit et au besoin de vérité, justice (réparations des victimes du conflit, etc.) qui sévit depuis 2012 que pour contribuer au rétablissement d'une paix durable et de l'État de droit.

3.3 Chapitre 3 : Les constructions territoriales du terrorisme et la fragilité de la bande sahélo-saharienne

3.3.1 L'internationalisation du conflit à travers l'opération Serval

Le 11 janvier 2013, la France lançait une opération militaire surprise dénommée « opération Serval » pour contrer l'avancée des jihadistes vers les villes du sud. Cette entrée en guerre de l'ex-puissance coloniale entraîne de nouveaux bouleversements géopolitiques dans le Sahel et donne une dimension internationale à la grave crise qui secoue le Mali. Officiellement, cette opération militaire avait trois objectifs : le premier consistait à aider les Forces Armées Maliennes (FAMA) à arrêter la progression des groupes terroristes et à les repousser tout en assurant la sécurité des populations civiles; le second objectif revenait à aider le Mali à recouvrer son intégrité territoriale et sa souveraineté. Le dernier objectif visait à faciliter la mise en œuvre des décisions internationales en permettant le déploiement rapide de deux missions internationales complémentaires : la mission internationale de

central du Niger. Classée patrimoine mondial de l'UNESCO, le Yaaral est aujourd'hui organisé par les jihadistes dans la région de Mopti.

³¹⁵ Fédération Internationale des Droits de l'Homme

soutien au mali (MISMA) et la mission de formation de l'armée malien de l'Union Européenne (EUTM). Si les objectifs de cette opération militaire surprise furent immédiatement couronnés de succès, la suite de l'évolution politique, sociale et militaire reste aujourd'hui similaire à la situation chaotique qui prévaut dans de nombreux pays instables. Les villes du nord (Gao et Tombouctou) ont été rapidement libérées des jongs jihadistes et la ville de Kidal est restée aux mains des transfuges du mouvement islamiste Ançar ed Dine (MIA)³¹⁶. Les combats entre l'armée française - aidée par les forces tchadiennes - d'une part et les groupes jihadistes d'autre part, dans les massifs montagneux du Tinghargar occasionnèrent de nombreuses pertes jihadistes dont "Abdel Hamid Abu Zeid"³¹⁷. L'armée malienne complètement désorganisée et profondément divisée (factions rivales : bérets rouges et bérets verts) fut écartée des combats et remplacée par les forces tchadiennes. C'est dans ce contexte que les forces internationales (l'armée française en premier lieu) sont parvenues à inverser le rapport de force. La région, longtemps dominée par des trafics en tout genre suite au désengagement de l'État malien et à des rebellions récurrentes, constitue désormais une source de déstabilisation pour tous les pays sahéliens. Ainsi, l'intervention militaire internationale (ex-puissance coloniale) et la présence de nombreux groupes armés qui

³¹⁶ Le Mouvement Islamique de l'Azawad est un groupe dont les principaux responsables (politique et militaire) ont quitté le mouvement terroriste d'Iyad Ag Aly (Ansar Ed Dine) pour fonder le MIA. Ce groupe sous la menace de l'armée française, a préféré s'inscrire officiellement dans une dynamique constructive de recherche d'une solution politique au règlement de la crise qui secoue le nord du Mali. Mais, dans les faits, la réalité reste toujours difficile à prouver.

³¹⁷ De son vrai nom Mohamed Ghdiri est un jihadiste algérien et haut cadre de la nébuleuse jihadiste dans le Sahel (Al-Qaeda au Maghreb Islamique). Il fut l'un des principaux responsables de l'enlèvement des touristes occidentaux dans le sud de l'Algérie. Membre influent au sein du groupe terroriste, il est mort lors des combats dans les massifs montagneux du Tinghargar (région de Kidal) durant l'intervention française de janvier 2013.

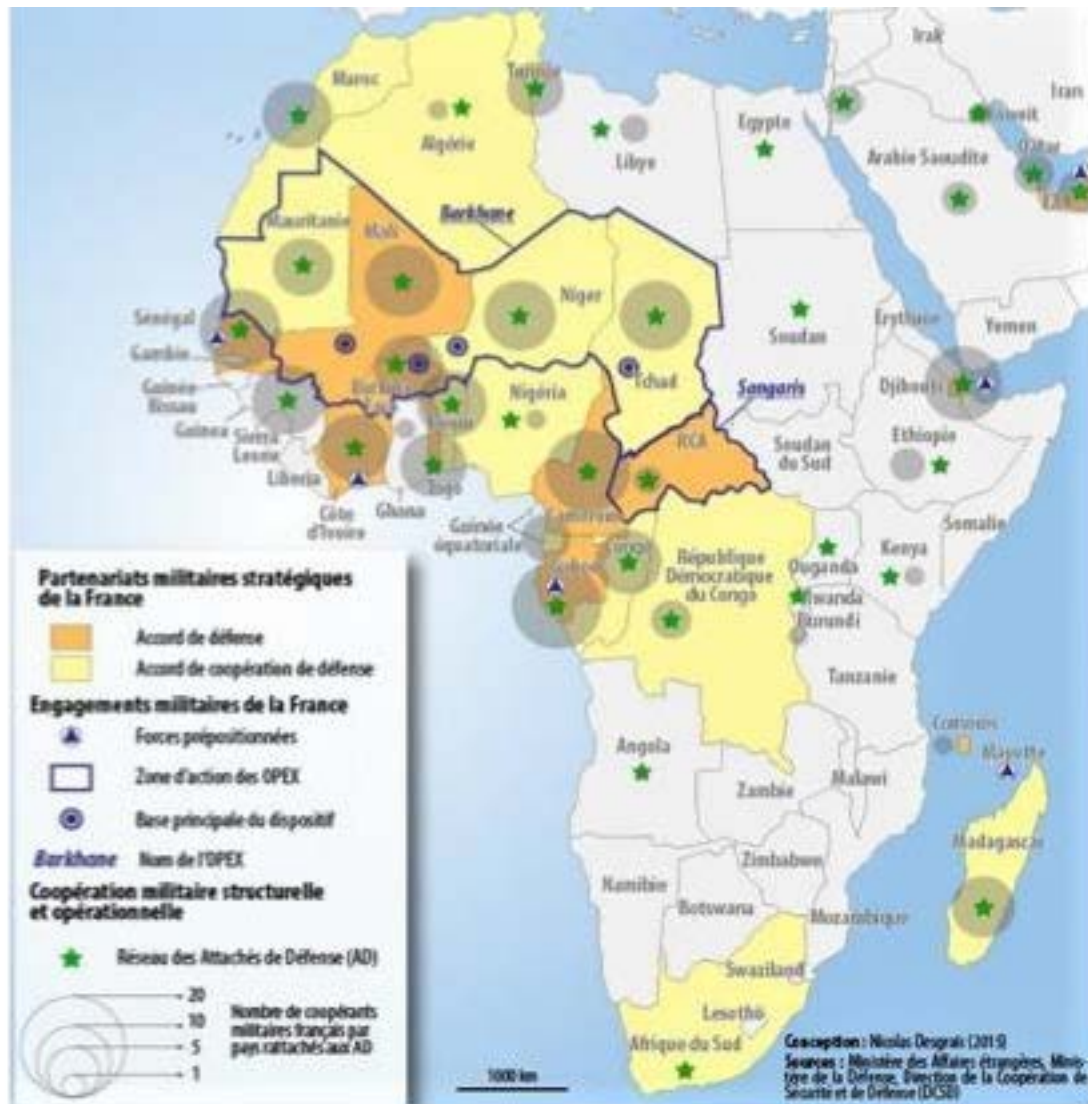
changent de revendications politiques au gré des recompositions des forces sur le terrain, hypothèquent clairement toute sortie de crise.

Après la réussite de l'opération Serval, en vue d'assurer une logique de partenariat avec les pays du Sahel, la France lance l'opération Barkhane, le 1er août 2014. Cette opération vise en priorité à favoriser l'appropriation, par les pays partenaires du G5 Sahel, de la lutte contre les Groupes armés terroristes (GAT), sur l'ensemble de la Bande sahélo-saharienne (BSS). L'opération Barkhane mobilise au total 3500 hommes dans un théâtre d'opérations depuis élargi à quatre autres pays du Sahel : Burkina Faso, Mauritanie, Niger et Tchad. Au Mali, l'opération Barkhane coexiste avec les 12 000 hommes de la Minusma, la mission de l'ONU. Cette logique de partenariat structure les relations entretenues par l'opération avec les autres forces engagées dans le processus de stabilisation au Mali et dans la région du Liptako-Gourma : la MINUSMA, l'EUTM Mali et les Forces armées des pays concernés. La stratégie sahélienne de la France vise à ce que les États partenaires acquièrent la capacité d'assurer directement leur sécurité. Cette stratégie repose sur une approche globale (politique, sécuritaire et de développement) dont le volet militaire est porté par l'opération Barkhane, conduite par les armées françaises. Pourtant, sur le terrain, malgré la présence des forces françaises, les groupes jihadistes continuent de déstabiliser les pays du Sahel (voir cartes figurant à l'annexe). Menant une guerre asymétrique, ces groupes toujours très structurés, continuent les attaques meurtrières (attentats terroristes, poses des mines, embuscades et assassinats ciblés des populations locales soupçonnées de collusion avec les forces étrangères). Actuellement, la situation semble s'aggraver sur le terrain avec la radicalisation des groupes locaux et l'apparition de l'État Islamique dans le Sahel. Désormais,

deux groupes rivaux jihadistes se partagent le terrain : le Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans (affilié à AQMI) dirigé par l'ancien chef rebelle touareg malien Iyad Ag Aly et le groupe État Islamique dans le Grand Sahel (affilié à l'EI) coordonné par le Malien Abou Walid Al Sahraoui. Le GSIM est une formation jihadiste qui s'est constituée en mars 2017, rassemblant AQMI, Ançar Ed dine, al-Mourabitoune, et la Katiba du Front de Libération du Macina. L'EIGS rassemble les transfuges du MUJAO qui ont fait allégeance à l'EI. La concurrence entre ces deux puissants groupes jihadistes confirme non seulement la rivalité entre Al Qaeda et l'EI mais rend encore plus confuse la compréhension de cette galaxie jihadiste.

Pour doter les pays du Sahel d'une force d'intervention rapide, le G5 Sahel, dont le financement tarde à se concrétiser, vient d'être mis en place. Ce groupe des 5 du Sahel dont l'état-major se trouve à Sévaré (région de Mopti au centre du Mali) est une force transfrontalière destinée à lutter contre le terrorisme dans la région. En l'état actuel et compte tenu des difficultés structurelles et économiques qui touchent les pays du Sahel, de nombreuses questions sur l'opérationnalité d'une telle force restent en suspens : Comment sera-t-elle financée ? Quel sera son mandat ? Pendant combien de temps cette force restera-t-elle opérationnelle ? Le nombre de militaires mobilisés (5000 hommes dont 7 bataillons) sera-t-il suffisant pour contrer la pression jihadiste ? Aujourd'hui, sans la présence des forces françaises dans cette région, il est clair que les jihadistes n'auront aucun mal à reconquérir les villes perdues. A part l'armée tchadienne, tous les autres pays du Sahel « patinent » à cause de la faiblesse structurelle de leur armée régulière : inaptitude au combat, corruption, méfiance des populations locales, manque de motivation, armée bureaucratique plus

qu'armée opérationnelle confrontée à un ennemi invisible, manque de renseignements et de moyens aériens.



Carte n°2 : Partenariat militaire stratégique de la France

Source : Ministère des Affaires étrangères, Ministère de la Défense, Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense

Conception : Nicolas Dégrais

3.3.1.1 Problématique sécuritaire et impasse politique : quels enjeux pour la réforme du système de sécurité

Les questions politiques et de sécurité dans la situation actuelle au Mali sont intimement liées. La sécurité est en effet universellement un enjeu politique ; elle constitue aussi un service attendu de toute gouvernance politique. Le coup d'État de mars 2012 vient nous rappeler à quel point, il est important de mettre l'appareil sécuritaire au service du politique. Le bon fonctionnement d'un État de droit en dépend. « De par la vision dont procèdent son statut politique et son organisation, la sécurité y est quasi exclusivement une affaire d'État et touche fondamentalement au cœur du pouvoir politique »³¹⁸. Les rapports entre l'armée et le pouvoir politique sont au cœur des enjeux de l'établissement d'un État de droit au Mali. Les coups d'État à répétition au Mali (1968, 1991, 2012), incitèrent les décideurs publics à adopter une posture méfiante à l'égard de l'armée. Pour mieux réformer l'armée, une Loi d'orientation et de programmation militaire fut adoptée par l'Assemblée Nationale en février et fut promulguée par le Président de la république en mars 2015. La Loi n°2015-008/ du 05 mars 2015 portant Loi d'orientation et de programmation militaire pour les années 2015-2019 vise à augmenter sensiblement le budget des forces de défense et de sécurité. Le but de cette Loi, permettre à l'armée malienne d'assurer sa mission et la rendre

³¹⁸Massaër Diallo « Enjeux et contextes politiques de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique de l'Ouest », Atelier de la CEDEAO sur la réforme du secteur de sécurité animé par le Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) et West African Network for Security and Democratic Governance avec l'appui de la fondation Friedrich Ebert, Abuja (Nigeria) du 21 au 22 janvier 2009, pages 16. Disponible sur http://www.ieps-cipsao.org/index.php?option=com_content&view=article&id=66:la-reforme-du-systeme-de-securite-en-afrique-de-louest&catid=38:partenariat&Itemid=41 et consulté le 26 juin 2014

républicaine. Elle comprend quatre articles relatifs à l'approbation des orientations, aux crédits budgétaires à programmer et à son champ d'application ainsi qu'à la présentation annuelle de son bilan d'exécution. La crise au Mali a mis en évidence non seulement l'incapacité de l'armée à assurer sa mission régaliennne mais également à s'inscrire dans l'ordre républicain. A travers l'adoption de cette Loi, la part de la défense dans le PIB national qui représentait environ 2,26 % en 2014, sera portée à 3,92 % à l'horizon 2019.

Pour mieux faire face à ces défis immenses, mettre en avant uniquement l'approche sécuritaire ne semble pas à mesure de circonscrire la menace. Les exemples passés dans d'autres États en faillite peuvent servir d'illustration. Malgré la présence de nombreuses puissances militaires en Afghanistan, en Iraq, en Syrie ou dans le Sahel, la menace terroriste n'est pas circonscrite. Nous pouvons d'ailleurs constater que, plus la confrontation avec les jihadistes s'internationalise, plus ils deviennent encore plus radicaux. Le terrorisme prospère sur des territoires déshérités où, les États en faillite sont incapables de faire respecter l'ordre républicain. La redéfinition d'une stratégie pour lutter efficacement contre le terrorisme doit échoir avant tout aux États de la sous-région (d'où la mise en place du G5 Sahel). Cela impliquerait non seulement de redonner une nouvelle forme à l'institution militaire (redéfinir ses rôles et en finir avec les armées corrompues, bureaucratiques et inaptes aux combats) et également, de développer d'autres approches : principalement mettre en avant la problématique du sous-développement des régions sous la menace jihadiste et faire de tel sorte que tous les citoyens puissent jouir des mêmes droits et devoirs. C'est uniquement, en mettant en avant ces différentes approches, que les décideurs publics pourront éventuellement percevoir un début de sortie de crise dans le Sahel.

3.3.1.2 *L'Afrique de l'ouest, plaque tournante du trafic de cocaïne*

Le Sahel a toujours été une zone d'économie grise où les frontières poreuses attirent de nombreux trafiquants qui agissent en toute impunité et développent la contrebande et les trafics en tout genre. On compterait plus de 250 types de trafics. Après l'essence, les cigarettes, les vols de voitures et de pièces détachées, les migrants, le haschisch et les armes (, c'est une autre tournure que prennent ces trafics, dans les années 2000. L'apparition en Afrique de l'ouest du transit de la cocaïne produite en Amérique du Sud est alors une nouvelle donne.

Les premières saisies - maritimes puis terrestres - mettent en lumière un phénomène localisé autour de deux pôles : le premier va de la Mauritanie à la Guinée Conakry, avec une zone particulièrement active en Guinée Bissau et le second qui constitue une zone secondaire va du Ghana au sud-est du Nigeria. Cette nouvelle route de la drogue va se révéler déterminante au moment de l'affaire « d'Air cocaïne ». En 2009, un Boeing, affrété pour un trajet sans retour, contenant 5 à 10 tonnes de drogue³¹⁹, traverse l'Atlantique pour venir s'échouer à Tarkint dans la région de Gao (Nord du Mali). La cargaison est discrètement déchargée pour ensuite être transférée vers des destinations inconnues. Dans cette affaire tout à fait improbable, la complicité de certains agents de l'État, de vastes réseaux bien structurés et de certains acteurs locaux ont été très certainement nécessaires sur le territoire malien.

³¹⁹ Source : ONUDC

La construction d'une route près de Tarkint (région de Gao) quelques semaines avant l'atterrissage du Boeing dans le désert en dit long sur les complicités multiples y compris certaines au sommet de l'Etat³²⁰. L'Afrique de l'ouest devient progressivement une zone de transit et de « dispatching », les activités de transformation et la consommation y étant pour l'instant limitées. En effet, la voie d'acheminement de la drogue la plus importante partait du Venezuela ou du Brésil à destination de l'Afrique de l'ouest, avant de remonter à travers le désert vers l'Europe. Un rapport de 2009 émanant de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) évaluait à quelques 250 tonnes la quantité de cocaïne qui avait déjà circulé par cette voie. Près de 15 % de la production mondiale de cocaïne y transiterait.

Le dernier rapport de l'ONUDC (février 2013) fait état d'une situation où les profits retirés du trafic de cocaïne excèdent à eux seuls les budgets cumulés de sécurité nationale des pays d'Afrique de l'ouest concernés. D'après ce rapport, au moins 50 tonnes de cocaïne en provenance des pays d'Amérique latine (Brésil, Colombie et le Venezuela) transitent chaque année par l'Afrique de l'ouest vers l'Europe, avec à la clé un chiffre d'affaires de deux milliards de dollars³²¹. Ces chiffres sont sans commune mesure avec les budgets que les États de la région peuvent consacrer à leur sécurité et à leur défense. D'après l'ONUDC, l'essentiel de la cocaïne passe par la Guinée-Bissau et le Ghana qui représentent les deux plaques tournantes. « Si deux pays sont souvent cités comme étant particulièrement exposés aux menaces du narcotrafic, la Guinée et la Guinée Bissau en l'occurrence, la réalité semble plus complexe car un pays apparemment moins fragile comme le Sénégal a été le

³²⁰ A l'époque, c'est le Président Amadou Toumani Touré qui était aux affaires

³²¹ Source : ONUDC

théâtre, en 2008 des saisies les plus importantes et les plus spectaculaires (2 tonnes de cocaïne). En réalité, c'est toute l'Afrique de l'Ouest qui est exposée au narcotrafic. Et l'UNODC estime que 50 tonnes de cocaïne par an transitent par cette région »³²². L'installation directe des cartels sud-américains dans certains États de la façade maritime de l'Afrique occidentale transforment ces pays en véritables têtes de pont des narcotraffics. Puissance émergente disposant de capacités militaires en augmentation et d'une politique d'influence sur l'Atlantique Sud, Le Brésil pourrait se révéler un allié de poids en vue de lutter contre les narcotraffics qui gangrèment l'Afrique de l'ouest.

La traversée de l'Atlantique en direction du sud européen devient plus difficile en raison des efforts qui y sont réalisés pour lutter contre le narcotrafic, lequel se dévie vers des routes plus longues mais plus « sûres ». Le chemin le plus ancien est une route « nord » qui passe par les Caraïbes, les Açores puis la péninsule Ibérique ou le nord de l'Europe. La route centrale elle passe par le Cap-Vert ou Madère puis les Canaries avant d'arriver en Europe. Ces deux tracés sont de plus en plus risqués pour les trafiquants car la densité de bateaux et la capacité d'observation et d'interception par les Européens et les Américains y sont bien supérieures à ce qu'elles peuvent être dans les zones plus au sud. La montée en puissance de la consommation sur le marché européen, jusque la fin des années 1990, produit

³²² Massaër Diallo « Enjeux et contextes politiques de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique de l'Ouest », Atelier de la CEDEAO sur la réforme du secteur de sécurité animé par le Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) et West African Network for Security and Democratic Governance avec l'appui de la fondation Friedrich Ebert, Abuja (Nigeria) du 21 au 22 janvier 2009, pages 16. Disponible sur http://www.ieps-cipsao.org/index.php?option=com_content&view=article&id=66:la-reforme-du-systeme-de-securite-en-afrique-de-louest&catid=38:partenariat&Itemid=41 et consulté le 26 juin 2014

un marché dominant : celui de l'est nord-américain. L'Europe devient ensuite un marché plus attractif (prix de vente plus élevés) pour les producteurs notamment colombiens en raison notamment du coût d'intermédiation des cartels mexicains maîtrisant l'entrée sur le marché américain. Pour pouvoir transporter des tonnes de cocaïne sans attirer l'attention des puissances européennes, les trafiquants tissent désormais des liens avec des responsables politiques et militaires des pays du Sahel. Au Mali, par exemple, plusieurs noms de personnalités politiques et militaires ont été cités dans l'affaire d' « Air cocaïne ». En Guinée-Bissau, les trafiquants avaient infiltré l'appareil sécuritaire au point que le chef d'état-major de l'armée bissau-guinéenne fut arrêté par la DEA³²³ dans les eaux internationales. Nous verrons, dans notre analyse, comment l'imbrication de ces trafics et des acteurs qui jouent leur jeu impacte la crise malienne. Les conséquences sociales, politiques et économiques de l'arrivée de la cocaïne en Afrique de l'ouest ne sont pas terminées. Elles ont, sans nul doute, précipité le destin malien. Le trafic de drogue est un facteur d'instabilité qui affaiblit en effet les pays du Sahel. « La zone sahélienne est devenue depuis près de 20 ans une plaque tournante du trafic de drogue des réseaux mondialisés des cartels, notamment

³²³ La Drug Enforcement Administration est un organisme américain fondé en 1973. C'est le service de police fédéral américain dépendant du département de la justice des États-Unis. Il est chargé de la mise en application de la loi sur les stupéfiants et de la lutte contre leur trafic dans le cadre de la campagne des États-Unis contre la toxicomanie. Des agents infiltrés de la DEA avaient arrêté le contre-amiral José Americo Bubo Na Tchuto en 2013, aux larges des eaux internationales. Cette affaire rocambolesque impliquant un haut gradé de l'armée bissau guinéenne a permis, de comprendre l'influence grandissante des cartels d'Amérique latine et leur infiltration de certaines armées en Afrique de l'ouest.

colombiens »³²⁴. Les narcotrafiquants suivent des routes clandestines traversant l'océan Atlantique, l'Afrique de l'ouest et les pays du Sahel pour atteindre l'Europe et le Moyen Orient en traversant l'immense désert du Sahara. Ces trafics en tout genre (êtres humains, drogue, cigarettes) tirent ainsi profit de plusieurs formes d'instabilité, de diverses implications, de l'intervention d'acteurs hétéroclites et de la défaillance des États.

Les impacts du trafic de drogue sur les structures économiques et sociales sont dévastateurs. La corruption et les protections offertes à tous les niveaux par les appareils sécuritaires et les premiers cercles du pouvoir gangrènent progressivement la gouvernance, criminalisent les structures économiques et font de la rente du narcotrafic une activité de premier plan dans ces zones déjà déshéritées sur le plan économique. Outre la hausse de la criminalité et de la corruption ainsi que les conséquences sanitaires résultant de la consommation de drogue, l'arrivée de stupéfiants va généralement de pair avec une circulation accélérée des armes au sein des populations. La cocaïne génère des profits sans aucune commune mesure avec d'autres catégories de stupéfiants. Son introduction dans la zone et les fortunes « spontanées » qui en découlent engendrent des modèles d'identification pour des jeunes générations qui ont par ailleurs à affronter le marasme économique.

« Les spécialistes mettent en lumière le fait que l'arrivée de ces produits, loin d'être combattue par les dirigeants a pu, au contraire, être tolérée, car l'apport de liquidités qui lui est lié permet de desserrer les contraintes macroéconomiques imposées au pays dans le cadre

³²⁴ Philippe Boulanger » Géographie militaire et géostratégie, enjeux et crises du monde contemporain », A. Colin, Coll. U, Revue Géographique de l'Est, septembre 2011, 302 pages

des programmes d'ajustement structurel »³²⁵. Au Sahel, les acteurs qu'on retrouvait autrefois dans la contrebande de cigarettes ou le convoiement du haschisch sont presque « naturellement » devenus des agents du transit de cocaïne, marché qui rapporte beaucoup plus. Trois degrés de participation se retrouvent dans le cadre du trafic de stupéfiants dans le Nord-Mali : prélever une dîme lorsqu'un convoi traverse le territoire du groupe (stratégie d'AQMI) ; être associé à la protection du convoiement sur un segment de la route parce que l'on connaît le terrain (cas notamment de certains Touaregs) ; être dans l'organisation du convoiement (jeunes chauffeurs seraient recrutés par les narcotrafiquants pour acheminer des « pickups » remplis de drogue).

La mainmise des trafiquants avait pris une telle ampleur qu'avant l'éclatement de la guerre en 2012, des quartiers « ultra modernes » appelés par les populations locales « cocaïne city » sont apparus à Gao. Dans les négociations entre l'État malien et les groupes armés, on retrouve à la table des négociations de paix des trafiquants notoires. Il est pratiquement impossible à l'heure actuelle pour les acteurs extérieurs de démêler le « tentacule » organisationnel des personnes intervenant au sein des groupes armés (islamistes, trafiquants, rebelles indépendantistes, rebelles loyalistes, « coupeurs de routes »). C'est dans cette complexité absolue que le pouvoir à Bamako, largement décrié, tente de sauver ce qui peut l'être, dans une démarche pour réinvestir les territoires du nord du pays.

3.3.1.3 La sous-régionalisation du terrorisme islamiste et l'interconnexion des différentes

katibas

C'est en 2003 que le Sahel devient un refuge pour les terroristes du GSPC³²⁶ chassés des montagnes kabyles devenues trop dangereuses pour l'expansion de la nébuleuse terroriste. Les Islamistes radicaux se manifestent en enlevant des touristes occidentaux. Ces touristes libérés moyennant le paiement de fortes sommes ouvre la boîte de pandore dans le contexte d'une zone souffrant d'énormes difficultés économiques, d'aléas climatiques et sans perspective d'emploi. A cet effet, la passivité des autorités maliennes, donna à AQMI l'opportunité d'étendre son influence et d'augmenter considérablement ses sources de financement, via notamment le paiement de rançons en échange de la libération des otages. Dans cette configuration, Il s'agit aussi de noter la responsabilité des pays occidentaux payeurs de rançons (plusieurs millions d'euros). Selon Serge Daniel, la France a payé « 15 millions d'euros pour la libération d'otages occidentaux en 2011 »³²⁷. En plus des rançons payées aux terroristes, les jihadistes exigeaient également la libération de leurs « camarades » emprisonnés dans certains pays d'Afrique de l'ouest (principalement au Mali). Les jihadistes se sont ainsi retrouvés avec d'énormes sommes d'argent permettant au groupe

³²⁶ Le Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat fondé en 1998 par Hassan Hattab et Mokhtar Belmokhtar est un groupe terroriste sorti des entrailles du Front Islamique du Salut et du Groupe Islamique Armé en Algérie. Affaiblis par des années luttés armées contre le pouvoir algérien, ce groupe terroriste en perte de vitesse à cause de ses nombreuses exactions sur les populations civiles émigra vers le sud algérien (dans le nord du Mali) en vue de reconstituer leur force et déstabiliser la sous région.

³²⁷ Serge Daniel : Les mafias du Mali, trafics et terrorisme au Sahel, Edition Descartes & Cie, avril 2014, pages 320

terroriste de s'agrandir et d'infiltrer les populations locales par des liens de mariage. « Dans ce postulat, il est pourtant bien difficile de démêler l'écheveau de la violence malienne animée par quatre grands groupes³²⁸ : (MNLA, Ansar Dine, MUJAO et AQMI) ». En effet, depuis l'éclatement de la crise, on constate la « porosité » des frontières entre les différents groupes armés et un contexte inédit où des groupes fortement hétérogènes qui opèrent dans le même champ d'actions sans pour autant viser les mêmes objectifs.

La force Barkhane a mis en évidence le double jeu de certains chefs rebelles et parle de collusions avérées entre les groupes signataires des accords de paix et les groupes terroristes. « Des groupes armés du nord du Mali, pourtant signataires de l'accord pour la paix, ont un pied dans le processus de paix et un autre dans les groupes terroristes »³²⁹. Pour mieux asseoir sa domination, l'organisation Al-Qaïda s'est greffée à la conflictualité régionale et transforme les groupes armés non étatiques en maillon essentiel de déstabilisation de pays déjà faibles militairement. Cependant, les résistances locales sont telles que les dissidences se multiplient entre les groupes armés et créent, par la même occasion, une situation inhabituelle confuse sur le terrain. Les mouvements terroristes qui opèrent dans tout le pays et au-delà des frontières (Niger, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, etc.) appliquent non seulement une logique d'expansion en vue d'établir le califat mais également dans l'idée d'une sanctuarisation territoriale. Le conflit s'étend désormais aux pays limitrophes (Burkina Faso, Niger) en faisant la zone du

³²⁸ Mélanie Dubuy « La spécificité de la menace terroriste au Mali : quelles conséquences internationales », Université de Lorraine, 2013/2 N° 31 | pages 35 à 57. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-35.htm> et consulté le 23 octobre 2016

³²⁹ Général Christian Allavène, le représentant du commandant de la force Barkhane au Mali.

Liptako-Gourma une zone grise particulièrement déstabilisée depuis des mois. Cette région vaste et difficilement praticable permet aux terroristes de disposer d'une base arrière et de lancer des attaques sur des postes frontières des trois pays (Mali, Niger et Burkina Faso). « Le conflit malien semble être la résultante d'un processus crisogène d'ubiquité temporelle où des identités humaines fortes s'opposent à la modernité mal acquise d'un État sahélien fragile »³³⁰. Longtemps cantonnés au rôle de spectateurs, les pays du Sahel veulent désormais être des acteurs majeurs de la lutte contre le terrorisme et le banditisme transfrontalier. Dans ce contexte, les pays du G5 (Mali, Mauritanie, Niger, Burkina Faso et le Tchad), conscients de la situation sécuritaire grave qui prévaut au Mali et de son impact sur le Sahel, tentent de mieux agréger leurs forces dans la lutte contre le terrorisme islamiste. Ils envisagent d'unifier leurs armées en vue de mener des luttes communes au niveau des frontières à travers la zone G5 du Sahel.

Pour circonscrire une menace, des moyens humains, financiers et matériels sont certes nécessaires mais il faut également reconnaître l'existence de la menace qui plane. Dans leur stratégie de communication, de nombreux pays (le Mali en premier lieu) ont longtemps refusé de reconnaître l'existence sur leur sol de forces terroristes. Ces pays opéraient à travers une stratégie d'accommodement et souvent d'acointance avec ces groupes terroristes. Pour mieux occulter la menace et maintenir un semblant de normalité, certains États, signaient des pactes de non-agression avec les responsables de la nébuleuse terroriste (Mali, Mauritanie et

³³⁰ Myriam Arfaoui « Une analyse géopolitique du conflit malien », Res Militaris Hors-Séries, 2012, 18 pages. Article disponible sur http://resmilitaris.net/ressources/10250/31/res_militaris_article_arfaoui_analyse_geopolitique_du_conflit_malien.pdf et consulté le 27 mars 2015

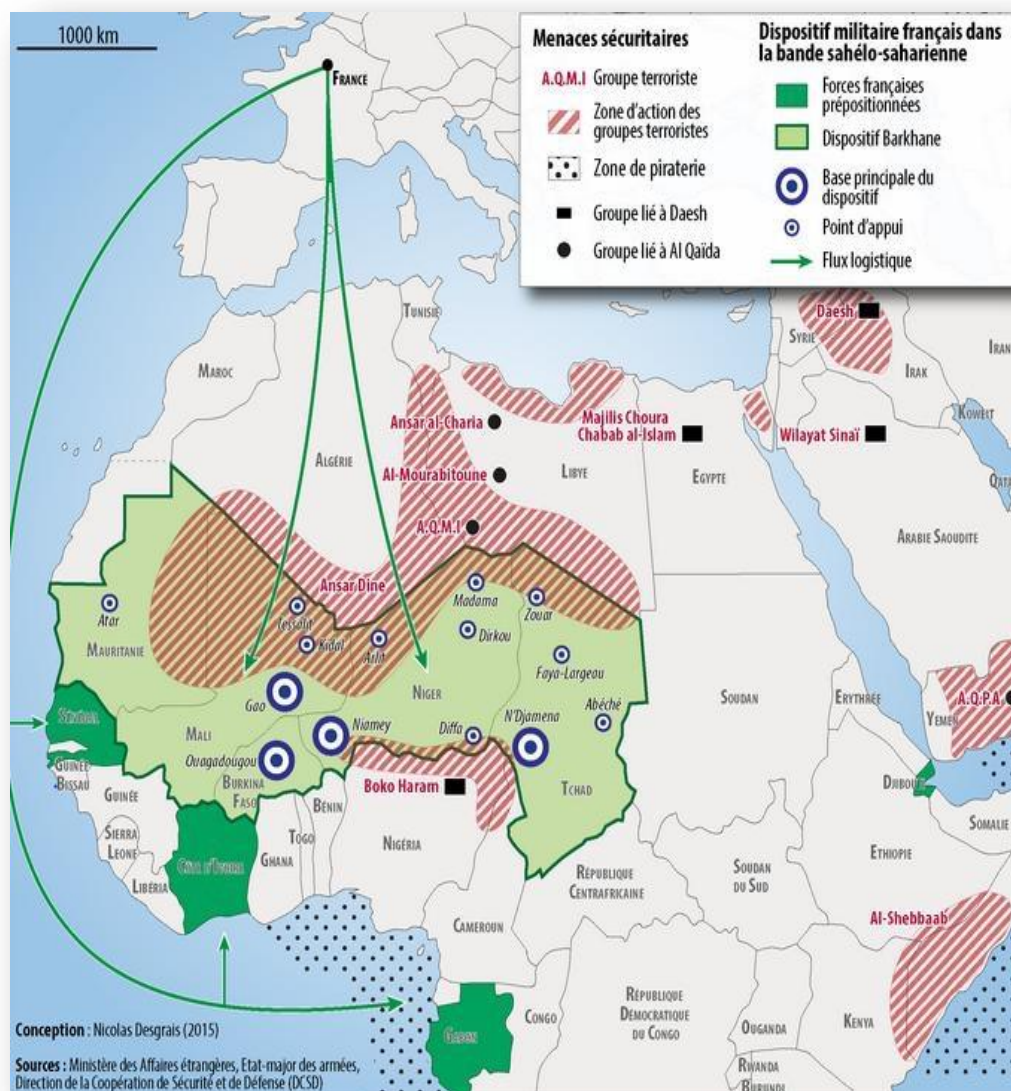
Burkina Faso). On a pu constater l'absence d'attaques terroristes contre le Mali et le Burkina lors des régimes précédents (Amadou Toumani Touré au Mali et Blaise Compaoré au Burkina). Cette stratégie, bien trop risquée, consiste à préserver une tranquillité en évitant d'empiéter sur le territoire dominé par les groupes terroristes. Tous les pays ayant opté pour cette stratégie (politique et militaire) se trouvent aujourd'hui fortement ébranlés par des attaques terroristes, c'est le cas du Mali et du Burkina.

Ces deux pays concentrent à eux seuls toutes les attaques sanglantes perpétrées ces derniers mois dans les pays du Sahel. Leurs régimes étaient dotés de structures et avaient des modes de fonctionnement relativement similaires : militaires ayant abandonné le treillis pour aborder une carrière politique, dirigeants ayant institutionnalisé la corruption et le népotisme, pouvoir ayant facilité la désintégration volontaire de l'appareil militaire. Le Mali et le Burkina constituent aujourd'hui les deux maillons faibles du cordon sécuritaire dans la sous-région.

Au Burkina, par exemple, nous pouvons nous demander comment et pourquoi, du temps du président Compaoré, ce pays n'a pas subi la moindre attaque terroriste. Nous nous interrogeons en effet sur le bien-fondé de cette stratégie qui s'accommodait de la présence de forces déstabilisatrices sur une partie du territoire national : les pouvoirs publics étaient-ils conscients des dangers liés à la présence de ces forces terroristes ? Étaient-ils simplement persuadés de la faiblesse structurelle de l'appareil sécuritaire ? Le Burkina Faso a connu, depuis la chute du régime du Président Blaise Compaoré, plus d'une dizaine d'attaques meurtrières.

Le Mali se retrouve aussi dans cette configuration tragique où les attaques terroristes ont débuté dans la capitale après la chute du Président Amadou Toumani Touré. Les terroristes

étaient pour autant présents dans le nord du pays officiellement depuis 2003. Ils occupaient et contrôlaient déjà toute la partie désertique des trois pays (Mali, Mauritanie et Burkina) sans la moindre opposition militaire. Tous les États du Sahel sont aujourd'hui déstabilisés à cause du rythme incessant d'attaques terroristes sanglantes : hôtel Radisson Blue de Bamako, hôtels de Ouagadougou (capitale du Burkina Faso) et Grand Bassam dans le sud d'Abidjan (capitale économique de la Côte-d'Ivoire). Plus précisément, nous assistons à une véritable démonstration de force et à l'instauration d'un climat de terreur dans toutes les grandes villes de l'Afrique de l'ouest. Le but est celui de frapper les esprits et de démontrer aux puissances étrangères, surtout à la France, que ces groupes terroristes ont toujours la capacité de « frapper » loin de leur base. Il s'agit aussi de contrecarrer l'offensive médiatique qui fait savoir à l'opinion publique que les groupes jihadistes sont anéantis.



Carte n°3 : Dispositif militaire français dans le Sahel

Source : Ministère des Affaires étrangères, Ministère de la défense de la Coopération de Sécurité et de Défense

Conception : Nicolas Dégrais

3.3.1.4 L'État malien en quête d'une nouvelle approche pour une sortie de crise rapide

Dans sa quête pour une solution de sortie de crise rapide, l'État malien tente, tant bien que mal, de regagner la crédibilité des populations, de la communauté internationale et des groupes armés signataires de l'accord de paix mais des territoires étendus échappent encore au contrôle de l'État central. Dans certains endroits difficiles d'accès où l'État et les forces militaires ne sont pas présents, nous assistons à l'application des principes de la charia. Les jihadistes s'implantent de plus en plus dans le milieu rural. L'expansion de ce conflit, avec en parallèle le recul de l'État, crée un danger sans précédent pour l'existence même de l'État-nation au Mali. Partant de ce postulat, le gouvernement malien répond par des projets comme la piste de l'organisation d'une Conférence d'entente nationale et propose d'engager des négociations avec des jihadistes maliens afin qu'ils s'affranchissent de cette idéologie destructrice. Les objectifs de cette conférence sont loin d'être atteints parce que, elle n'a pas eu les effets escomptés et les jihadistes maliens, désormais plus nombreux et plus radicaux, refusent tout pour parler avec un régime qu'ils considèrent impur et corrompu. La Mission d'Appui à la Réconciliation Nationale (MARN) fut mise en place par l'État malien en avril 2017. Les objectifs de cette structure nouvellement créée sont de concevoir les outils adéquats pour la réalisation de 4 axes majeurs. La promotion de la réconciliation nationale, l'identification au niveau national des forces sociales capables d'influer sur le règlement des conflits, la détermination des causes endogènes et exogènes des conflits et la proposition de solutions, enfin l'élaboration d'un plan de communication et de sensibilisation résument le contenu de ces axes. Cette Mission - créée par le décret N° 2017- 0367/ PM-RM du 28 avril

2017 - doit permettre d'identifier les voies et moyens susceptibles d'accélérer la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation, de proposer des mesures de gestion des conflits en prenant en compte les us et coutumes de la zone, mais aussi d'établir la cartographie des conflits politiques, économiques, religieux et sociaux avec la description de leurs causes. D'autres mesures ont également été prises comme la création du FORSAT (Forces Anti-Terroristes), l'instauration d'un couvre-feu dans certaines zones instables et l'interdiction des deux-roues dans le centre du pays. Le FORSAT (l'équivalent malien du RAID ou du GIGN) a été créé suite aux attaques meurtrières du Radisson Blue de Bamako. Cette unité d'élite, autonome et dotée de moyens matériels conséquents, est en mesure d'intervenir dans des délais très courts et partout, en cas d'attaque terroriste, sur le territoire. En plus de la lutte anti-terroriste, le FORSAT lutte également contre le grand banditisme et les trafics. Malgré l'adoption de toutes ces nouvelles politiques de sécurité, la résolution des problèmes liés à l'insécurité demeure une des failles des pouvoirs publics. Depuis janvier 2018, nous assistons ainsi à une recrudescence des attaques terroristes.

En effet, les attaques jadis sporadiques et identifiées principalement au nord du pays, sont menées actuellement dans le centre et même au sud du pays. L'absence de l'État et la méfiance qu'il suscite auprès des populations rurales devient également un atout pour la « légitimité » des jihadistes locaux. Désormais, ils prêchent dans les mosquées, ordonnent la fermeture des écoles publiques et imposent l'application de la charia dans les zones rurales. La réponse à la situation sécuritaire dégradée au Mali ne résulte pas de la juxtaposition des mesures de sécurité et de la création des structures inefficaces et

inoportunes, elle résulte tout simplement d'une prise de conscience collective (des politiques, des citoyens, des forces militaires et des chefs traditionnels) et de la volonté politique d'éradiquer les maux qui empêchent tout espoir de faire sortir dorénavant la bande sahélo-saharienne de cette tragédie.

3.3.2 L'atomisation des groupes armés et des revendications politiques comme entrave à la recherche de solutions

Si les États du Sahel se retrouvent pris au cœur du terrorisme, des trafics de drogue et des rébellions récurrentes, ce n'est pas uniquement du fait de l'étendue du territoire ou de l'absence de maîtrise des territoires immenses et dépeuplés, mais également à cause de la pauvreté et de la faiblesse des structures composant ces États.

Dans ce contexte, pour stabiliser les pays du Sahel, il serait nécessaire de revoir toutes les politiques de développement menées depuis les indépendances et repenser la lutte contre la pauvreté, en milieu rural tout particulièrement. Dans ces conditions, le poids démographique représentera une des composantes de l'équilibre politique, social et sécuritaire des pays du Sahel, en général, et du Mali, en particulier. Selon les prévisions démographiques, le Mali - qui compte approximativement 18 millions d'habitants³³¹(2017) - verra sa population atteindre 50 millions d'habitants en 2050. Cette explosion démographique combinée au faible niveau économique du pays constituera l'une des principales « inconnues » des décennies à venir. Les rebellions au Nord du Mali ont provoqué, dans tous les cas, des crises graves

³³¹ Source : Institut National de la Statistique du Mali

(coups d'État et rupture de l'ordre constitutionnel, exécutions sommaires de civils, enlèvements, crises des réfugiés, accroissement de la pauvreté et de la famine dans le septentrion malien).

Dans la recherche de solutions, de nombreuses mesures furent avancées : incorporation des rebelles touaregs dans la fonction publique dans les années 90, facilitation du retour et de l'insertion socio-économique, organisation de la cérémonie de la flamme de la paix à Tombouctou en 1996, retour de l'administration et la décentralisation. Malgré ces avancées, l'État malien peine encore à trouver une solution définitive à cette situation problématique, situation qui s'est non seulement internationalisée mais à laquelle se greffent désormais d'autres problèmes complexes (le terrorisme, le banditisme, les trafics de drogue et d'êtres humains). L'imbrication d'une multitude d'acteurs « hétérogènes » sur un même territoire mais avec des objectifs divergents rend toute sortie de crise hypothétique.

En effet, malgré les bannières sous lesquelles les groupes combattent et se déplacent, il est aujourd'hui quasi impossible de faire la distinction entre les individus composant ces groupes armés qui écument la bande sahélo-saharienne. Profitant de la faillite de l'État et de la faiblesse des dispositifs de surveillance, les groupes armés utilisent les différents corridors territoriaux pour changer de mouvements et modifier les idéologies. Cette atmosphère floue, entretenue au sein des groupes armés, constitue pour les pouvoirs publics une difficulté supplémentaire. Au début du conflit, les rebelles touaregs laïcs semblaient combattre l'armée régulière en connivence avec les jihadistes. La question des rapports complexes de la rébellion Touareg avec l'Islam peut être envisagée sous deux angles. Le premier angle concerne la référence islamique au regard de la rhétorique propre de la

rébellion ; le second est d'ordre plus pragmatique et stratégique. C'est dans cette configuration inédite que nous avons assisté dès mars 2012 au basculement des rapports de force, sur le terrain, en faveur des jihadistes. « Récemment les mouvements autonomistes ont été débordés par des concurrents armés appelant explicitement au jihad »³³². Dans « Islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures », Emmanuel Grégoire revient sur les alliances, les rivalités et les ruptures, inhérentes à leurs dynamiques internes, entre et au sein des différents mouvements à l'origine de la crise. Dans cet article, il explique comment les divisions ont conduit les différents groupes armés à un échec politique, militaire et religieux.

Les alliances qui se nouent dans du « sable mouvant » peuvent effectivement changer de nature en fonction des intérêts et de l'équilibre des forces en présence. Le début des années 2000 inaugure un Islam politique spatialisé et localisé qui exerce son influence selon des modalités et des traditions spécifiques au Sahel. Ainsi, pour compenser ses revers militaires dans le nord de l'Algérie, une frange d'AQMI se replia sur le flanc sud du pays et au Sahel malien. « Son objectif n'était pas de conquérir le pouvoir d'État des pays subsahariens, mais d'instaurer une zone de non droit pour se livrer en toute impunité à toutes sortes de trafics, d'appliquer la charia dans toute la bande sahélo-saharienne et d'étendre son influence en constituant un émirat doté d'un immense territoire qui couvrirait une large partie de l'extrême sud-ouest algérien, du nord de la Mauritanie, du Mali et du Niger jusqu'aux confins du lac

³³²Yvan Guichaoua, Matthieu Pellerin « Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali » ; IRSEM, Édition Études, 2017, 120 pages

Tchad »³³³. Les jihadistes nouèrent des « relations » (mariages, trafics) avec certaines populations locales. En effet, si les jihadistes existent et parviennent à tendre la main et l'oreille vers les populations, c'est parce que l'État est rejeté et inexistant. La façon la plus adaptée pour réagir à ce fait est de reconquérir le cœur des communautés. « Et cela ne peut être fait que par un État différent de l'actuel dans sa conception, dans ses pratiques et même dans son existence »³³⁴. La question des frontières et des limites territoriales dans le Sahel demeure anecdotique aux yeux des populations nomades jadis habituées à franchir les limites territoriales fixées par le colonisateur. C'est dans ce contexte que Tombouctou devient l'enjeu de l'influence d'AQMI dont certains membres épousent des femmes maures bérabich puis des femmes touarègues idnanes.

A Gao, comme dans les villages et îles avoisinantes, se met en place un environnement wahhabite réceptif à l'implantation du MUJAO (Île de Fafa). Kidal voit enfin émerger de futurs leaders formés par la Daawa locale qui entraîneront derrière eux des éléments tribaux Touaregs comme Iyad AG Aly. Depuis 2006, l'ombre d'AQMI planait sur la rébellion. Dans ce scénario, les rebelles touaregs, à l'époque dirigés par Iyad Ag Aly, demandaient expressément dans le cadre des négociations la démilitarisation du nord du Mali. Leur but

³³³ Emmanuel Grégoire « les islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures » EchoGéo, 03 juillet 2013, 16 pages. Article en ligne et téléchargeable sur http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-04/010072520.pdf. Consulté le 17 mars 2015

³³⁴ Interview de Mr Ousmane Sy, ancien ministre de la décentralisation parue dans le journal le Monde Afrique, 26/02/2018. Interview disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/26/le-mali-veut-organiser-une-election-alors-que-la-situation-securitaire-est-pire-qu-en-2013_5262764_3212.html et consulté le 01 mars 2018

était de permettre aux groupes divers et variés d'accroître leur emprise territoriale et de s'adonner, en toute illégalité, à toutes sortes de trafics et à des enlèvements d'Occidentaux. Durant les premières semaines du conflit, le MNLA était le mouvement le plus en vue, le plus médiatisé mais militairement, ce mouvement rebelle sécessionniste était déjà supplanté par ses anciens alliés (AQMI et Ançar ed-dine). Cette complicité entre groupes armés, révélée au grand jour dans une vidéo diffusée sur les sites islamistes en mars 2012, finit par convaincre la communauté internationale d'aider l'État malien à faire face à cette grave menace. « L'alliance avec les islamistes touaregs d'Ançar ed-dine était essentielle car elle permettait aux émirs de renforcer leur ancrage dans le massif des Ifoghas et de disperser les pressions de la communauté internationale en cas d'intervention militaire »³³⁵. Cette alliance contre nature entre rebelles touaregs sécessionnistes laïcs et islamistes radicaux prendra brutalement fin avec l'intervention française de janvier 2013. La menace n'a pas été pour autant circonscrite et on assiste depuis plus de deux ans à un embrasement généralisé du centre du pays (région de Mopti). Dans cette zone, sur les ruines de l'empire théocratique peuhl du Mali, arrive un autre groupe terroriste, le Front de Libération du Macina.

Ce groupe, très actif dans le delta intérieur du fleuve Niger, pratique sans cesse des attaques surprises et meurtrières contre les forces de défense et les forces onusiennes. Le delta intérieur du Niger est une zone enclavée où les transports fluviaux sont déterminants pour les communications dans cette région. Si la plupart des zones du haut-delta sont facilement

³³⁵ Emmanuel Grégoire « les islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures » EchoGéo, 03 juillet 2013, 16 pages. Article en ligne et téléchargeable sur http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-04/010072520.pdf. Consulté le 17 mars 2015

accessibles par la route, la majeure partie des zones humides ne possède pas de réseau routier et ces dernières peu à peu des zones grises. Dans les villages quasiment assiégés par de présumés jihadistes et dans les sites où l'État n'est plus présent, les jihadistes continuent d'imposer leur loi. Dans la région de Sikasso, des islamistes issus d'une secte appelée « pieds nus » basée dans le sud du pays appartiennent à un courant islamiste radical et prônent une application stricte de la charia. Ils ne portent pas de chaussures et sont vêtus de boubous en cotonnade de couleur blanche. Ces islamistes d'un autre genre refusent l'éducation notamment scolaire de leurs enfants, leur vaccination et militent avec violence depuis de nombreuses années pour une application stricte du Coran et de la Sunna³³⁶.

3.3.3 L'implication des organisations supranationales dans la résolution de la crise

La déstabilisation des pays du Sahel par le fléau du terrorisme est devenue une source de préoccupation majeure pour la communauté internationale. L'implantation des groupes jihadistes dans le Sahel, région longtemps sous-estimée, semble actuellement mobiliser tous les acteurs internationaux en vue d'éviter que cette région aride et pauvre ne devienne un sanctuaire terroriste. La sécurité dans le Sahel ne concerne pas un seul pays ; tous les pays situés en Afrique de l'ouest et partageant de nombreux points communs (culturels, cultuels et démographiques) évoluent sous la pression exercée par ces groupes terroristes. « Aujourd'hui, plus personne ne doute que cette crise est au moins régionale et que chacun des États de la région aura à faire face à des dynamiques qui ne sont pas seulement enracinées

³³⁶ Tradition musulmane, seconde source de la loi islamique avec le coran

dans les espaces nationaux mais relèvent aussi de dynamiques globales et transnationales »³³⁷.

Effectivement, l'expansion territoriale dans le Sahel et les méthodes brutales des extrémistes islamistes dans le nord du Mali ont fini par faire réagir la communauté internationale. Lapidations, châtiments corporels comme l'amputation des mains et des pieds, destructions de mausolées à Tombouctou, mariages forcés de filles et de femmes, enlèvements et assassinats sont quelques exemples concrets de leurs méthodes et de leurs pratiques.

Dans ce contexte inédit lié aux exactions des jihadistes - l'organisation sous régionale (CEDEAO) et l'Union Africaine - facilitèrent le vote de la résolution 2085 de l'ONU pour rétablir l'ordre constitutionnel à Bamako et chasser les groupes armés localisés au nord du pays. Cette résolution de l'ONU autorisant une intervention militaire conduite par la France a permis de stopper momentanément cette percée jihadiste dans l'est et dans le nord du pays. L'alliance de la terreur, recomposée dans le Sahel entre AQMI, Ançar dine et Al Mourabitoune, fut donc subitement stoppée. La CEDEAO et l'Union Africaine ont des compétences élargies pour intervenir dans la résolution de la crise au Mali, ce en vertu de lois supranationales. Les organisations sous-régionales et l'UA permettent de donner du travail de résolutions des conflits sur le continent d'une légitimité africaine. Par ailleurs, étudier la question du « rôle des organisations africaines dans la résolution des conflits en Afrique » conduit à aborder les questions sous-jacentes de la gestion sous-régionale de

³³⁷ Roland Marchal « Le Sahel dans la crise malienne-introduction », dossier du CERI, 2013, pages 1-5. Article en ligne sur <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01025039> et Consulté le 11 janvier 2018

chaque conflit et des rapports entre l'ONU et les autres organisations sous-régionales (CEDEAO, CEMAC, SADC).

Pour ne pas donner l'impression qu'elle est une organisation à la solde des puissances occidentales, l'ONU adopte une nouvelle approche dans le règlement des crises en Afrique, celle de la sous-traitance. La pratique du maintien de la paix a montré depuis quelques années que l'organe associe les acteurs régionaux à tel point que son intervention peut dans certains cas s'analyser comme l'échec de l'efficacité des mécanismes de résolution des conflits par les acteurs locaux (CEDEAO ou SADC). Cette subsidiarité apparaît clairement en Côte-d'Ivoire, au Mali et en Libye. Effectivement, après avoir constaté l'échec ou l'incapacité des acteurs régionaux à trouver des solutions pacifiques malgré l'exacerbation des crises, (la Ligue des Etats arabes et l'Union Africaine dans le premier cas, la CEDEAO et l'Union Africaine encore dans le second), le Conseil de sécurité a entamé une phase que l'on pourrait qualifier de « négociation ou de discussion » des résolutions.

Cette phase a abouti aux votes des résolutions 1970 et 1973 dans le cas libyen et 1975 pour la Côte-d'Ivoire ; ces résolutions autorisaient les acteurs à prendre « toutes les mesures nécessaires ». Concrètement, cette coopération acteurs locaux/ONU se manifeste à la fois dans la phase de recherche des solutions mais également dans celle de l'application des accords déjà signés en vue d'une sortie de crise. La signature des accords de paix entre le gouvernement malien et les groupes armés signataires n'a toujours pas permis une issue au conflit. Les groupes armés signataires concernés ici sont le MNLA, le HCUA, la plate-forme des groupes d'auto-défense et d'autres mouvements sous l'égide de la communauté internationale (ONU, UA, CEDEAO et UE). L'application des accords de paix par les

principaux protagonistes reste parcellaire. Le manque de volonté politique de la part de ces acteurs a finalement vidé l'accord de paix de sa substance. Sur le terrain, la situation, plus que jamais alarmante, continue de se détériorer et de profiter aux terroristes. Selon un rapport intermédiaire de l'ONU, l'insécurité continue de se développer et gagne de façon progressive le reste du pays. Les experts soulignent une autre difficulté : la perte d'influence des groupes rebelles signataires des accords de paix dans les zones qui étaient jadis sous leur contrôle au profit des groupes jihadistes non signataires. De telles pertes de contrôle territorial, ajoutées à une atomisation des groupes armés en fonction de leurs intérêts politiques, compromettent l'application des accords de paix signés à Alger. Le Conseil de sécurité apparaît comme le maillon indispensable de légitimation de la sortie de crise, dans de nombreuses régions même si son efficacité a été mise à rude épreuve depuis la guerre en Irak (2003) et plus récemment en Syrie.

C'est dans ce contexte que l'opération de maintien de la paix fut enclenchée en 2013. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) créée par le Conseil de sécurité de l'ONU (résolution 2100 du 25 avril 2013) apparaît en déphasage avec les réalités sur le terrain. La résolution avait six objectifs principaux. Appuyer le processus politique, faciliter la stabilisation du Mali, protéger les civils, mettre en place les conditions indispensables à l'acheminement de l'aide humanitaire et au retour des déplacés, faciliter l'extension de l'autorité de l'État et la préparation d'élections libres ouvertes à tous et pacifiques sur tout le territoire national sont ainsi les principales mesures du dispositif. Concrètement, l'intervention des forces onusiennes dans la guerre au Mali soulève d'autres questionnements plus complexes : le mandat de ces forces et

leur capacité d'action sur le terrain face aux groupes terroristes extrêmement mobiles. Le déploiement de cette force de maintien de la paix au Mali devait s'inscrire dans une dynamique ancienne de résolution des conflits (force d'interposition, négociation politique et signature d'accord de paix entre les différents belligérants). L'implication de groupes terroristes exclus des négociations de paix et qui déstabilisent toute la région posent clairement la question de la pertinence du déploiement de cette force. Dans cette résolution 2100, ne figurait pas la mention « lutte contre le terrorisme ». « Les attaques sanglantes perpétrées contre les forces onusiennes »³³⁸ depuis le déploiement de la MINUSMA, les exactions contre les civils et les critiques vives essuyées par les casques bleus - sur l'ambiguïté de leur mandat - et la nécessité d'une telle force sur un théâtre d'opération inédit ont convaincu le Conseil de sécurité de revoir le mandat et les capacités d'action des forces onusiennes. Le renouvellement du mandat de la MINUSMA obligea le Conseil de sécurité de l'ONU à pencher plutôt vers un élargissement des moyens et des capacités d'action des forces onusiennes. Certes, la MINUSMA garde comme priorité stratégique la mise en œuvre de l'accord de paix signé en 2015 mais elle devra aussi, sur recommandation du secrétaire général, appuyer le redéploiement des forces de sécurité maliennes sur l'ensemble du territoire pour réinstaurer l'autorité de l'État. Ce nouveau mandat renforce également la coopération entre les casques bleus, l'opération française Barkhane et la force antiterroriste du G5 Sahel. Grâce à ce nouveau mécanisme, l'ONU espère aider l'Etat malien à combler le vide sécuritaire qui profite aux terroristes et à circonscrire définitivement cette menace qui

³³⁸ L'ONU a perdu de nombreux casques bleus au Mali suite à des attaques planifiées et à des attentats sanglants. La guerre au Mali fut le conflit le plus sanglant pour les forces de maintien de la paix de l'ONU.

plane sur toute la sous-région. Ce partenariat stratégique inédit entre l'ONU, les forces françaises et les forces africaines du G5 Sahel démontre combien il importe que tous les acteurs, sur le terrain, soient en mesure de s'impliquer davantage afin de lutter contre le terrorisme.

3.3.4 De l'opération Serval à l'opération Barkhane : quels buts et pour quels résultats ?

L'intervention militaire française de janvier 2013, consécutive à la percée jihadiste dans le centre du Mali, révèle à nouveau la situation complexe qui prévaut dans tout le Sahel. Cette intervention française au Mali, déclenchée avec l'aval de l'ONU décision n° 2085, marque le retour de la France sur la scène africaine. L'intervention de l'armée française a été d'autant plus réussie que l'opération Serval fut approuvée par les chefs d'État africains et rapidement marquée par une série de succès militaires. Ainsi, à une guerre éclair menée par des rebelles touaregs et des groupes islamistes qui s'emparèrent en trois jours de Kidal, Gao et Tombouctou (30, 31 mars et 1^{er} avril 2012), la France répliqua par une offensive toute aussi rapide qui chassa les jihadistes des territoires occupés. La France rétablit ensuite la souveraineté de l'État malien sur l'ensemble du territoire national à l'exception de la région de Kidal. L'accord de paix signé le 18 juin 2013 entre les représentants des autorités de Bamako et de la rébellion touarègue ont permis le retour de l'armée malienne dans le nord du pays et l'organisation de l'élection présidentielle du 28 juillet 2013. Après la libération territoriale du Mali en janvier 2013 par les forces françaises, une nouvelle phase de

l'opération fut mise en place ; elle consistait à détruire la logistique jihadiste disséminée dans le désert et à mener des attaques contre des groupes terroristes. Dans ce système mis en place, il restait à établir l'efficacité et la pertinence de l'usage de l'instrument militaire. « Après tant d'échecs essuyés sur le moyen et le long terme dans ce genre d'opération, il est plus que jamais douteux qu'une « victoire militaire » soit possible et surtout de nature à déboucher sur un résultat politique conséquent »³³⁹. Dans ce postulat, la stratégie (de nature militaire) adoptée par les acteurs,) s'avèrera inefficace puisqu'elle n'est pas accompagnée d'une réelle avancée démocratique, d'une progression de la gouvernance et d'un développement dans les pays du Sahel. Pour mieux traiter le caractère transfrontalier de cette menace terroriste, l'opération Barkhane remplaça l'opération Serval le 1er août 2014.

Le phénomène tant redouté - de la dissémination des terroristes au fond du désert suite à l'intervention de l'armée française - s'est finalement matérialisé. Ainsi, les forces terroristes, éparpillées dans tous les pays du Sahel et fortes de leur marge de manœuvre pratiquent dorénavant une guerre asymétrique contre les symboles de l'État, les forces internationales et nationales. Cette guerre se concrétise par des attentats sanglants, des embuscades, des assassinats ciblés de personnes soupçonnées de collusion avec les forces armées maliennes et étrangères, des prises d'otages dans des hôtels et des poses de mines. Pour mieux contrer les ramifications des organisations terroristes et les trafics dans le Sahel, une approche régionale, impliquant les forces onusiennes, les forces Barkhane et les forces du G5 Sahel semble privilégiée. Ainsi, désormais, les forces françaises en liaison avec les autres forces présentes

³³⁹Michel Galy « La guerre au Mali : comprendre la crise au Sahel : enjeux et zones d'ombre », Edition La Découverte, 06 juin 2013, 177 pages

sur le terrain, coordonnent les opérations de ratissage de larges zones (les frontières entre le Mali, le Burkina et le Niger) pour mieux désorganiser les groupes terroristes actifs. De nombreuses opérations militaires (opération Hawbi³⁴⁰) ont été menées conjointement entre la force Barkhane, l'ONU et les forces du G5 Sahel. Cette nouvelle stratégie de coopération militaire, à l'état embryonnaire, peut sur le long terme permettre aux États sahéliens d'acquérir des capacités tactiques indispensables en vue de faire face aux nombreux défis de sécurité. En dépit de l'intervention militaire de la France (puissance-coloniale du passé), les capacités d'action des groupes terroristes sont toujours étendues comme le prouvent les récentes attaques meurtrières à Ouagadougou et à Niamey. La situation d'instabilité dans le Sahel a favorisé la réorganisation et la capacité opérationnelle des groupes radicaux et des cellules d'Al-Qaida liés au djihad global. Parmi leurs priorités, on retrouve la volonté de renverser ce qu'ils considèrent comme des régimes « apostats »³⁴¹. Ces groupuscules qui se

³⁴⁰ L'opération Hawbi « vache noire en langue maure » a débuté le 27 octobre 2017 et se termine dans les zones des trois frontières (Mali, Burkina Faso, Niger) le 11 novembre 2017. Cette première vaste opération militaire entre les forces Barkhane, les forces onusiennes et les forces du G5 Sahel constitue la première opération militaire d'envergure destinée à occuper le terrain laissé vacant par les trois États (Mali, Niger et Burkina Faso). Dans ces régions isolées, désertées par l'État central, les populations, villageois et éleveurs nomades, ne sont pas toujours prêts à coopérer avec les autorités. Ces opérations militaires ponctuelles, qui permettent dans un premier temps de rassurer les populations locales, montrent des signes d'insuffisance. Le manque de présence permanente des forces de défense et de sécurité dissuade surtout les populations de collaborer avec les militaires. Ces opérations ne durent souvent que quelques jours et, ensuite, les jihadistes ont le terrain libre et reviennent d'ailleurs précisément dans les villages où la Force est passée précédemment. La population ne se sent pas en sécurité et met beaucoup de temps à collaborer.

³⁴¹ Pere Vilanova ; Paula de Castro « Mali-Sahel : de la crise à l'intervention militaire (2013) », Secteurs stratégiques / Sécurité et Politique, 2013, pages 5. Disponible sur <http://www.iemed.org/observatori-fr/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/iemed-2013/Vilanova%20Castro%20Mail%20Sahel%20FR.pdf> et consulté le 26 juillet 2015

nourrissent de l'incapacité des États à assurer leur propre sécurité et à jouir pleinement de leur souveraineté établissent des corridors avec les populations locales afin d'accentuer leur implantation territoriale.

La défense des civils à Gao par des jihadistes du MUJAO, composé principalement de jihadistes peulh et songhay, contre les exactions des rebelles touaregs du MNLA en 2012, permet de mieux cerner la stratégie jihadiste. En profitant de l'absence de signaux étatiques, les jihadistes ont voulu s'aliéner le soutien des populations locales en chassant les rebelles laïcs (leurs anciens alliés) lors d'affrontements très meurtriers à Gao, principale ville du nord du Mali. L'intervention de l'armée française dans une région traversée par de nombreux clivages, la désorganisation des armées ouest africaines combinées à l'ambiguïté du mandat des forces de la MINUSMA font du Sahel l'une des régions les plus instables au monde. La situation devient de plus en plus incontrôlable de sorte que certains spécialistes parlent ouvertement d'un enlisement. De plus, on assiste également à un glissement du foyer terroriste - du nord vers le centre du pays - avec l'apparition de groupuscules jihadistes affiliés au prédicateur radical Amadou Koufa, dans les régions frontalières des trois pays (Mali, Niger, Burkina). Visiblement, les pays du Sahel semblent payer le prix des stratégies d'accommodement ou d'accointance avec les groupes jihadistes depuis près de 20 ans. Par cette tactique, s'exprime évidemment la volonté des jihadistes d'élargir leur zone de combat afin de faire compromettre le plus possible le processus de sortie de crise. Le terme « sahelistan » apparaît de plus en plus dans les interventions des experts internationaux d'autant plus que la situation au Sahel semble similaire au borbier afghan. Dans les faits, une autre analyse peut être faite de l'intervention militaire française dans une région qui est

stratégique du point de vue de l'économie française. En termes de lutte contre un terrorisme globalisé et déterritorialisé, l'opération militaire française dans le nord du Mali pourrait relever en fait d'une guerre préventive. Ce concept avait été largement mis en avant par les faucons néoconservateurs durant le mandat du Président américain Georges Bush. Le but de cette nouvelle doctrine stratégique - qui nourrit la politique militaire et diplomatique des Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre 2001 - est d'empêcher les groupes armés d'avoir des zones disponibles pour se développer, s'entraîner et pour attaquer les intérêts de la France dans la région (site nucléaire d'AREVA d'Imounaren au Niger, présence de nombreux expatriés dans la région). Dans ce registre et pour mieux convaincre leur opinion publique, les puissances étrangères ont en quelque sorte intérêt à diaboliser la situation sécuritaire du Sahel. Sans nier l'existence de quelques éléments se réclamant du terrorisme jihadiste, la focalisation par les Occidentaux sur le Sahel représenté comme une sorte de « nouvelle zone tribale à la pakistanaise », d'où pourraient provenir de lourdes menaces, n'est pas neutre. Elle n'est donc pas dépourvue d'arrière-pensées géostratégiques. Dans la version officielle de cette intervention, il s'agissait de stopper le déferlement de colonnes jihadistes vers la capitale (Bamako). Le sens de cette intervention peut être décrypté autrement. Malgré l'état déliquescence de l'armée malienne et la crise politique grave qui secouait la capitale (Bamako), les jihadistes n'avaient ni les moyens ni la capacité d'occuper tout le sud du pays. « La cascade des interventions armées extérieures et les destructions de certaines bases jihadistes ne résoudront pas les problèmes du Sahel. La dimension religieuse est secondaire dans le développement des mouvements jihadistes en Afrique. Les racines du mal seraient

surtout sociales »³⁴². Tant que la dimension sociale des bases de ces mouvements n'est pas traitée, éradiquer le jihadisme serait chimérique. Pour cela, il est urgent de s'attaquer définitivement aux causes profondes de ces conflits. La France dispose d'autres leviers pour aider les pays du Sahel à bâtir des États forts et à les sortir de cette situation tragique (pauvreté, corruption, sous-développement, népotisme, clientélisme, soutien à certains régimes corrompus et rejetés par les populations).

3.3.5 La mise sous tutelle de l'État malien par la communauté internationale

Depuis l'intervention militaire française de janvier et les forces de l'ONU, le Mali a peu à peu perdu ses prérogatives sur son territoire. La faiblesse de l'institution militaire, la déliquescence de l'État, le niveau de destruction élevé des bâtiments publics et les graves difficultés structurelles de l'appareil étatique ont conduit la communauté internationale à mettre le Mali sous surveillance. La stratégie basée sur le droit d'ingérence n'est pas nouvelle. En 1945, la Charte des Nations Unies a institué un régime international de tutelle, par son Chapitre XII, en vue de surveiller certains territoires qui ont fait l'objet d'accords particuliers de tutelle avec leurs puissances administrantes. Selon l'article 77 de la Charte, ces territoires étaient des territoires sous mandat de la Société des Nations; des territoires détachés des pays vaincus de la Deuxième Guerre mondiale, et des territoires

³⁴² Entretien de Jean François Bayart réalisé dans le journal Jeune Afrique le 19 mars 2018 suite à la parution de son nouveau livre « Violence et religion en Afrique », Karthala, 2018. Article disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/543396/politique/terrorisme-jean-francois-bayart-les-jihadistes-sont-souvent-mieux-percus-que-letat/> et consulté le 10 avril 2018

volontairement placés sous ce régime par les États responsables de leur administration. Le régime de tutelle avait pour but principal de favoriser le progrès politique, économique et social des territoires ainsi que leur évolution vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou vers un statut d'indépendance.

Ce régime avait aussi pour objectif d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde même si, en principe, la mise sous tutelle ou sous mandat de la « Société des Nations » n'existe plus. On peut s'interroger sur la mise en application en Afrique de ce procédé. Le cas du Mali illustre bien les difficultés des pouvoirs pourtant bien élus mais dont la liberté d'action est pour le moins compromise, notamment de la part des puissances occidentales et des Nations unies. De nombreux pays ont connu des situations similaires. On se souvient du découpage en zones d'influence, par les puissances occidentales, de l'Allemagne nazie, après la seconde guerre mondiale ou encore, du cas du Japon administré par les États-Unis et celui de l'Iraq de Saddam Hussein après la chute du dictateur. En Iraq, après la guerre éclair menée par les Américains, la gestion de l'État avait été confiée à un diplomate américain (Paul Bremer) qui avait volontairement déstructuré l'État baasiste. Il a non seulement démantelé l'armée irakienne mais aussi instauré d'emblée des programmes de privatisation. Cette politique américaine en Iraq constitue, d'ailleurs, l'une des sources de l'apparition de l'EI (État Islamique en Syrie et au Levant) et de Al-Qaeda. En matière d'aide à la reconstruction d'États défaillants ou déstructurés, deux philosophies politiques s'affrontent. L'une, européenne, préconise de sauver l'État, en le réformant et en le démocratisant. L'autre, anglo-saxonne, voit dans l'État un élément du problème. Il faut donc

priver cet État de certaines de ses prérogatives régaliennes et procéder à un nombre maximum de privatisations. C'est cette doctrine que l'administration Bush a utilisé en Irak. Le contexte malien où le paradigme doctrinal européen a été privilégié est différent des cas comme le Japon et l'Irak. Au Mali, la déstructuration de l'État résulte d'un processus long et irréversible. L'affaiblissement de l'État débute à la fin des années 90 lorsque le Fonds Monétaire International et ses recettes ultralibérales obligent l'État malien à engager des réformes drastiques. Cela a eu pour effet de déstabiliser l'autorité déjà très affaiblie de l'État au profit des différentes obédiences. « La situation s'est ensuite dégradée avec l'implantation de groupes terroristes, de trafiquants de drogue dans le nord et la mauvaise gouvernance. La conjonction de tous ces éléments fait du Mali un Etat défaillant au sens propre du terme c'est-à-dire ne pouvant exercer l'effectivité de ses pouvoirs sur l'ensemble de son territoire »³⁴³. Le Conseil de sécurité de l'ONU, suite à de graves violations des droits de l'homme et aux exactions contre les civils décident de mettre l'État sous tutelle de la communauté internationale en s'appuyant sur la résolution 2085. Le déploiement de la force multidimensionnelle de la MINUSMA concrétise définitivement cette mise sous-tutelle. Malgré les élections présidentielles de juillet 2013 et l'ouverture des différentes négociations de paix engagées entre l'État malien et les groupes armés, l'ONU est résolue à parachever le processus avec la résolution 2100 du 25 avril 2013. Suite à la dégradation générale de la situation sécuritaire du pays, le mandat des forces onusiennes au Mali, renouvelé chaque

³⁴³ Mohamed Salah Helali « Le Conseil de sécurité et la crise malienne », IRENEE/Université Lorraine, Civitas Europa, 2013/2 n°31, pages 109-121. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-109.htm> et consulté le 13 mars 2017

année par le Conseil de sécurité, projette toujours de mener à terme le processus de pacification du pays.

3.3.6 Le rôle de l'Algérie dans le Sahel : ambitions régionalistes et ambiguïtés stratégiques

Selon « Global FirePower », l'armée algérienne occupe la 2^{ème} place dans le classement africain, derrière l'Égypte, et la 20^{ème} place mondiale. Ce classement opéré chaque année, repose sur plusieurs critères clairement définis par l'ONG : facteurs géographiques, flexibilité logistique, ressources naturelles et industrie locale, main d'œuvre disponible et diversité des armes. Ces critères en effet impactent le classement final. Depuis la fin de la guerre civile et l'envolée des prix du baril de pétrole, le budget de l'armée algérienne a explosé. Confrontés à une vaste insurrection islamiste dans les années 90, l'Algérie s'est aujourd'hui dotée d'une force militaire efficace aux doctrines dérivées de celles des pays de l'Est (Russie principalement).

Même si les tensions récurrentes avec le Maroc autour de la question du Front Polisario mettent en lumière ses ambitions régionalistes, l'Algérie demeure un acteur majeur dans la gestion des conflits au Sahel. En effet, depuis la chute de Kadhafi, l'Algérie est redevenue l'acteur le plus puissant et le plus influent de la région. Ses liaisons avec les chefs des groupes armés³⁴⁴, son implication dans les différentes négociations de paix (de 1990-2015),

³⁴⁴ De nombreux chefs des groupes rebelles sont binationaux (nationalité malienne et algérienne) dont Iyad Ag Aly

l'immensité de son territoire et la puissance de son armée lui confèrent de nombreux leviers dans la bande sahélo-saharienne. Les ambitions régionalistes et l'ambiguïté stratégique du pouvoir algérien en font également un acteur de plus en plus gênant pour les pays du Sahel. Les chefs terroristes, pour majorité de nationalité algérienne, ont quitté le maquis algérien (montagnes kabyles) pour établir leurs bases dans le nord du Mali, au début des années 2000. « L'insécurité au nord du Mali, au milieu des années 2000, reprend un caractère endémique dans un contexte de rivalités aigües entre l'Algérie et la Libye »³⁴⁵. L'enlèvement de touristes étrangers en 2003 en Algérie et le transfert d'une partie des otages dans le nord du Mali, provoquent un climat de tension dans le Sahel. La libération des otages contre le paiement d'une forte rançon et la libération de certains prisonniers jihadistes dans les prisons de Bamako finirent par provoquer une grave crise diplomatique entre l'Algérie et le Mali.

Le nord du Mali est considéré par l'Algérie comme un territoire bis. L'Algérie a gardé une influence considérable sur cette partie du territoire déshérité et dénué d'État central depuis de nombreuses années. En chassant les éléments terroristes vers le sud du pays, l'État algérien a indirectement favorisé la balkanisation du Sahel. De nombreux projets de coopération régionale avaient pour autant été initiés par les acteurs régionaux en vue de traiter le problème sécuritaire résiduel qui gangrenait le Sahel. On notera pour mémoire l'existence de la CEN-SAD, Communauté des États sahélo-sahariens, organisation regroupant 28 États africains (sans l'Algérie), créée en 1998 à l'initiative de Kadhafi, puis tombée en léthargie.

³⁴⁵ Thierry Perret « Mali. Une crise au Sahel » Paris, éditions Karthala, avril 2014. Collection Terrains du siècle, 234 pages.

Cette communauté, à vocation plutôt économique, initialement, a tenu un sommet le 16 février 2013, à Ndjamena, prévoyant la création d'un Conseil permanent de paix et de sécurité et d'un Conseil permanent pour le développement durable. La CEN-SAD ambitionnait de relier deux leviers complémentaires - sécuritaire et développement - en vue de faire face à la menace naissante. La disparition du principal bailleur (Colonel Kadhafi) a donné un coup d'arrêt définitif à cette organisation sous régionale aux résultats peu visibles. En ce qui concerne la coopération régionale des pays du Sahel avec leur voisin algérien, il faut dresser un constat. Ce constat est celui des limites des structures mises en place par l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger pour gérer les problèmes sécuritaires qui leur sont communs. Ces structures sont l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL) qui se trouve à Alger, et le Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC), basé à Tamanrasset. Le CEMOC est une structure d'état-major regroupant les forces armées de plusieurs pays du Sahel (Mali, Niger, Algérie, Mauritanie). L'initiative ayant permis la création du CEMOC, de la part de l'Algérie, visait avant tout à faire sortir le Mali, le Niger et la Mauritanie de l'influence économique, militaire et politique de la France.

Depuis sa création, aucune action n'a été menée contre les groupes terroristes par cette organisation aux contours flous. Après l'échec de l'établissement de la coopération militaire régionale (CEMOC) conjointe, en 2010, les pays sahéliens ont voulu cette fois s'affranchir de la tutelle algérienne pour créer, sous l'impulsion de la France, le G5 Sahel. La géopolitique du Sahel est aujourd'hui imbibée d'une complexité inédite. L'implication d'acteurs divers aux intérêts divergents (Algérie, Maroc ou Algérie et la France) rend toute issue politique lointaine. Du point de vue stratégique, la création de la force G5 Sahel vise

non seulement à lutter contre le terrorisme mais également à contrer l'influence militaire et stratégique de l'Algérie dans le Sahel. Dans cette configuration, l'Algérie qui ne voit pas d'un bon œil la présence de troupes françaises au sud de ses frontières, pour des raisons historiques, entretient des relations plus que douteuses avec les membres du GSIM³⁴⁶. Dans les faits et compte tenu de l'aura dont jouit Iyad Ag Ghaly, dans le nord du Mali, l'assurance pour le pouvoir algérien de l'avoir sous contrôle représente un moyen évident de conserver un certain contrôle sur l'extrême nord du Mali en vue de sécuriser la frontière sud algérienne. Dans cette situation, confuse sur le terrain, où chaque acteur défend ses intérêts au détriment de la sécurité collective, l'opérationnalisation de la force G5 Sahel apparaît comme un début de solutions. Il reste maintenant à développer une architecture impliquant tous les pays de la bande sahélo-saharienne, pour prendre en compte les différentes menaces auxquelles la région est confrontée.

³⁴⁶ Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans est une fusion de plusieurs groupes terroristes (AQMI, Al Mourabitoune, Mouvement de Libération du Macina). Ce groupe, aujourd'hui dirigé par Iyad Ag Aly est considéré par de nombreux spécialistes comme le pion essentiel du pouvoir algérien dans le Sahel. Iyad Ag Aly était en effet, l'interlocuteur privilégié des services secrets algériens depuis plus de 20 ans.

4 CONCLUSION GÉNÉRALE

Le cadre d'analyse privilégié nous a permis de comprendre le processus de structuration de l'État au Mali et les profondes mutations provoquées par des réformes importées et des crises multiples. Les années 90 furent un tournant majeur pour de nombreux pays africains. Confrontés à des crises économiques graves, dues à l'échec des réformes d'ajustement structurel imposées par le FMI et la BM, l'ouverture de l'espace démocratique était devenue indispensable. Retournons nous rapidement vers le cheminement du Mali : première période de l'indépendance l'État s'organise et tente de promouvoir la nation en empruntant à l'histoire (les grands empires, Soundjata...), époque de la mythologie (l'existence d'une Nation avant la période coloniale), et en s'appuyant sur la centralisation (l'administration reprenant les cadres coloniaux de commandement) et sur le parti unique, avec en parallèle une personnalisation extrême du pouvoir qui replace le Chef de l'État dans la tradition des souverains précoloniaux ; si l'État ne se construit pas pendant cette période, cela relève du régime socialiste et du régime militaire qui ont eu la même nature néo-patrimoniale et ont « vidé l'État de tout contenu ».

Après une décennie marquée par une tentative de démocratisation c'est bien vers cette gouvernance néo-patrimoniale qu'est retourné le Mali. Si le recours à la démocratie permet au peuple malien de participer aux décisions politiques, il a également pour vocation de favoriser une sortie de crise actuelle et de doter, à cette fin, l'État d'un pouvoir réel et d'en faire un pays souverain. L'État en Afrique est souvent envisagé sous

l'angle de la déliquescence ou du chaos, parce que l'on ne reconnaît pas, dans cet État, l'État wébérien encore moins l'État hobbesien (légal rationnel, fort, bureaucratique).

Des États mous aux « collapsed states », les qualificatifs ne manquent pas pour évoquer les États africains. L'explosion de certains États, l'intensification des conflits tribaux, ethniques et religieux, l'émergence de mafias criminelles internationales, le fait que les réfugiés se comptent par dizaines de milliers et enfin l'expansion du terrorisme sont la résultante du déclin de l'autorité gouvernementale. L'État malien s'est construit au fil des ans en prenant des configurations diverses et variées, mélangeant modernité et pratiques sociétales qui lui ont donné sa forme actuelle. Le pays s'est doté d'institutions politiques qui ont fonctionné tant bien que mal et qui se sont construites sur un certain modèle exporté du colonisateur. Dans ce cheminement, rien ne pouvait présager une telle destruction de l'appareil étatique, la déroute de l'armée face aux groupes rebelles et terroristes et les crises multiformes qui ont fini par mettre à mal la cohésion nationale comme l'intégrité territoriale.

En effet, sans pour autant revenir sur les conséquences incalculables de l'intervention occidentale en Libye, l'ordre politique existant au Mali était déjà à bout de souffle. Le système politique basé sur la "gestion consensuelle" a fini par délégitimer ceux qui, à l'époque, incarnaient la gestion des affaires publiques. Le gouvernement, démocratiquement élu et renversé par les militaires en 2012, était devenu illégitime, pour beaucoup, à cause de l'institutionnalisation de la mauvaise gouvernance. Ainsi, le coup d'État perpétré le 22 mars 2012, par des sous-officiers, a pu paraître d'autant plus surprenant que le Mali, héritier des grands empires soudanais, était, depuis 1992, présenté comme un exemple de réussite en matière de transition démocratique.

Ce coup d'État qui marqua une rupture constitutionnelle plongea le pays dans une crise politique inédite et facilita l'occupation des régions nord par des groupes hétéroclites (rebelles indépendantistes, trafiquants de drogue et islamistes radicaux). L'organisation des seules élections (présidentielle et locale) n'apparaît pas suffisante. La légitimité du pouvoir politique résulte de sa capacité à assurer le bon fonctionnement des institutions de la république (organisation d'élections crédibles, lutte efficace contre la corruption, mise en place de politiques publiques efficaces). « L'édification d'un État-nation viable doit être l'incarnation d'une imagination collective. Les États s'enracinent dans des mythes nationaux communes »³⁴⁷. Pour cela, Il est fondamental que l'État remplisse ses fonctions et soit légitime. La réponse aux problèmes des pays du Sahel requiert une approche globale intégrant des paramètres de bonne gouvernance, de sécurité et de développement. L'articulation entre ces trois leviers et leur prise en compte intégrale doit constituer l'un des enjeux majeurs des choix opérés par les pouvoirs publics, en vue de faire des pays du Sahel, des pays émergents.

³⁴⁷ Yuval Noah Harari « Sapiens, une brève histoire de l'humanité », Albin Michel, 2015, pages 265

5 BIBLIOGRAPHIE

- ↷ ADAM Bernard « Mali, de l'intervention militaire française à la reconstruction de l'État » ; GRIP, 2013, 33 pages
- ↷ ARDENT Philippe « Institutions politiques et Droit constitutionnel », LGDJ, 2007, 153 pages
- ↷ ALCAUD David, Laurent Bouvet, Jean-Gabriel Contamin, Xavier Crettiez « Dictionnaire des sciences politiques », Edition Sirey, 2010, 532 pages
- ↷ ARONDEL Philippe, ARONDEL-ROHAUT Madeleine « Gouvernance : une démocratie sans le peuple », Edition Ellipses, 2007, 179 pages
- ↷ ALVERGNE Christelle « Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre », Éditeur : Karthala ; 2008 ; 263 pages
- ↷ BADIE Bertrand « l'État importé, l'occidentalisation de l'ordre politique », Edition Fayard, 1992 ; 334 pages
- ↷ BADIE Bertrand « Le temps des humiliés : pathologies des relations internationales » ; Odile Jacob, juillet 2014, 190 pages
- ↷ BADIE Bertrand « La fin des territoires », Biblis, 2014, 254 pages
- ↷ BADIE Bertrand « Le développement politique », Paris Economica, 1999, 223 pages
- ↷ BAUDAIS Virginie « Les trajectoires de l'État au Mali », Édition l'Harmattan, 2016 ; 568 pages
- ↷ BAYART Jean François « l'État en Afrique : la politique du ventre », éditeur Fayard, 2006, 439 pages
- ↷ BRUNEL Sylvie « Le gaspillage de l'aide publique », Paris, Le Seuil, 1993 ; 1992 pages

- ↻ BAYART Jean François « La greffe de l'État », Edition Karthala, 1996, 400 pages
- ↻ BEZES Philippe « Réinventer l'État : les reformes de l'administration française (1962-2008) », Édition PUF, 2009, 544 pages
- ↻ BONNARD Maryvonne « les collectivités territoriales », la décentralisation française, Collection les notices, DERN édition, 2009, 256 pages
- ↻ BOULANGER Philippe « Géographie militaire et géostratégie, enjeux et crises du monde contemporain », A. Colin, Coll. U, 302 p. », Revue Géographique de l'Est, septembre 2011
- ↻ BRAUD Philippe « Science politique, Tome2 : L'État », Éditeur du Seuil, 1997, 248 pages
- ↻ BRUNEAU Michel ; DORY Daniel « Géographies des colonisations, XVème-XXème siècles » Paris, L'Harmattan, 1994, 387 pages.
- ↻ BRUNELL Dorval « Gouvernance. Théories et pratiques », Édition de l'Institut International de Montréal ; 2010, 372 pages
- ↻ BRUNET Roger, FERRAS Robert, THÉRY Hervé « les mots de la géographie, dictionnaire critique » ; documentation française, 1997, 518 pages
- ↻ BRUHNS Hinnerk, DURAN Patrice « Wax Weber et le politique », Éditeur LGDJ, collection Droit et Sociétés, 2009
- ↻ BULEUX Franck « l'Europe des peuples face à l'Union européenne : les populismes identitaires à l'assaut de l'Europe », Éditeur l'AEncre-Collections, 2017, 226 pages
- ↻ BRUYAS Jean « Les institutions de l'Afrique noire moderne », l'harmattan, 2008 ; 202 pages
- ↻ BURDEAU Georges « L'État », Éditeur, Points, Collection : Points Essais, 1970, 197 pages
- ↻ Centre d'Études d'Afrique Noire « Réforme des États africains », Paris Karthala, 2001, 285 pages

- ↻ CHAGNOLLAUD Dominique « Introduction à la politique », Éditions du Seuil, 1996, 211 pages
- ↻ COLE Alistair, GUIGNER Sébastien, PASQUIER Romain « Dictionnaire des politiques territoriales » 2011, 592 pages
- ↻ COUPLET Xavier, HEUCHENNE Daniel « Religions et développement », Economica, 1981, 352 pages
- ↻ DANDA Mahamadou « Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger : le cas de Damagaram », thèse de doctorat en Sciences Politiques à l'université Bordeaux Montesquieu, édition SISN ; 2004 ; 421 pages
- ↻ DANIEL Serge « AQMI : l'industrie de l'enlèvement », Paris Éditions Fayard, février 2012 ; 301 pages
- ↻ DANIEL Serge « Les mafias du Mali ; trafics et terrorisme au Sahel », Édition Descartes & Cie, avril 2014 ; 320 pages
- ↻ DIARRA Abdoulaye « Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960 », Karthala, 2010 ; 372 pages
- ↻ DIECKHOFF Alain, PORTIER Philippe « Religion et politique », Les Presses SciencesPo, 2017, 368 pages
- ↻ DUBOIS Jérôme « Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement », PU Rennes, 2009 ; 216 pages
- ↻ HARARI Yuval Noah « Sapiens, une brève histoire de l'humanité », Albin Michel, 2015, 501 pages

- ☞ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBRAUM Pierre, BRAUD Philippe « Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques », Éditeur Arman Collin, février 2010, 384 pages
- ☞ EASTERLY William « Le fardeau de l’homme blanc - l’échec des politiques occidentales d’aide aux pays pauvres » Édition Markus Haller, 512 pages, 2009
- ☞ EPSTEIN Renaud « Gouverner à distance : quand l’État se retire des territoires », Esprit, novembre 2005, 319 pages
- ☞ FAURE Alain ; NEGRIER Emmanuel « Les politiques publiques à l’épreuve de l’action locale. Critiques de la Décentralisation », édition l’Harmattan, 2007, 304 page
- ☞ FERRACCI Marc, WASMER Étienne « État moderne, État efficace » ? Odile Jacob, 2012, 2012 pages
- ☞ FUKUYAMA Francis « State building : gouvernance et ordre du monde au 21ème siècle », Éditeur Table Ronde ; 2005, 198 pages
- ☞ LE GALÈS Patrick ; LASCOUMES Pierre « Gouverner par les instruments » Sciences Po les Presses « Académique », 2005, 370 pages
- ☞ GALY Michel « La guerre au Mali : comprendre la crise au Sahel : enjeux et zones d’ombre », Edition La Découverte, 06 juin 2013, 177 pages
- ☞ GAZIBO Mamadou ; THIRIOT Céline « Le politique en Afrique. État des débats et piste de recherche », Karthala, 2009, 372 pages
- ☞ GIRAUD Olivier ; WARIN Philippe « Politiques publiques et démocratie », édition Paris la Découverte, 2008 ; 428 pages

- ↻ GLAZER Antoine « Arrogant comme un français en Afrique », Édition Fayard, 2016, 192 pages
- ↻ GONIN Patrick ; KOTLOK Nathalie ; PÉROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine « La tragédie Malienne », éditeur Vendémiaire, 2013, 352 pages
- ↻ GONIDEC Pierre François ; BOCKEL Alain « L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation », Éditeur Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984, 362 pages
- ↻ GUIDÈRE Mathieu « Le printemps islamiste : démocratie et charia » ; Ellipses Marketing, 3 avril 2012, 192 pages
- ↻ GUICHAOUA Yvan ; PELLERIN Matthieu « Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéliennes au Niger et au Mali » ; IRSEM, Édition Études, 2017, 120 pages
- ↻ HALL Peter « Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France » , OUP USA, 1986, 340 pages
- ↻ HUGUEUX Vincent « Le mirage démocratique », éditeur CNRS, 2012, 63 pages
- ↻ HUNTINGTON Samuel P. « Le choc des civilisations », Odile Jacob, 2000, 547 pages
- ↻ HUGON Philippe « Les économies du développement à l'heure de la régionalisation », Editeur Karthala, 2003, 336 pages
- ↻ ISSOUFOU Yahaya « l'État sahélien, entre le pacte colonial et les fondamentalismes islamiques : réalités africaines, angoisses occidentales », thèse de doctorat en Sciences Politiques soutenues en 2009 par Yahaya Issoufou sous la direction Michel Louis Martin à l'Université Toulouse Capitole 1, 301 pages

- ☞ JOLY Jean François « Régir le territoire et gouverner les territoires : décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie », Collection logiques politiques (Paris) ; thèse de doctorat, Paris l'Harmattan, 352 pages ; 2008
- ☞ JUPPÉ Alain « Pour un État fort », éditeur Lattes, 2016, 205 pages
- ☞ LACOSTE Yves « Vive la nation : destin d'une idée géopolitique », Fayard, 1997 ; 340 pages
- ☞ LAURENT Samuel « Sahelnistan », éditeur SEUIL, 2013, 382 pages
- ☞ LECLERQ Yves « Théories de l'État », Édition Anthropos, 1977, 229 pages
- ☞ LEFEBVRE Maxime « Le jeu du droit et de la puissance : précis des relations internationales », PUF, 5^{ème} édition mise à jour, 2018, 728 pages
- ☞ LEMIEUX Vincent « Décentralisation, politiques publiques et relations avec le pouvoir », Les presses de l'université de Montréal, Collection politique et économie, 2001, 202 pages
- ☞ LIPSKY Michael « Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services » ; Russell Sage Foundation, 1980 ; 299 pages
- ☞ LOUËR Laurence « Sunnites et chiïtes : Histoire politique d'une discorde », Le Seuil, 2017, 352 pages
- ☞ LUIZARD Pierre-Jean « Chiïtes et sunnites : la grande discorde en 100 questions », Tallandier, 2017, 382 pages
- ☞ MANIN Bernard « Les principes du gouvernement représentatif » ; Flammarion, 2012, 352 pages
- ☞ MÉDARD Jean-François « États d'Afrique noire : formation, mécanisme et crise », éditeur Paris Karthala, 1991, 405 pages

- ④ MENY Yves « Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet », l'Harmattan, collection « Logiques Politiques », 2000, 286 pages
- ④ Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) « Lois et décrets de la décentralisation » ; Direction Nationale des Collectivités Territoriales ; 2009, 332 pages
- ④ MICHALON Thierry « Quel État pour l'Afrique? », l'Harmattan, Paris, 1984, 192 pages
- ④ MÜLLER Pierre « Les politiques publiques », "Que sais je", édition PUF, 2013, 128 pages
- ④ MÜLLER Pierre ; SUREL Yves « L'analyse des politiques publiques », Édition Montchrestien, Collection Clefs Politique, Paris, 1998, 156 pages
- ④ MÜLLER Pierre, JOBERT Bruno « l'État en action : politiques publiques et corporatismes ; Paris, Presses universitaires de France, 1987
- ④ MWAYILA Tshiyembe « État et société en Afrique : construction étatique et désintégration sociale : essai sur une théorie sociologique de fondation de l'État plural en Afrique noire », thèse de doctorat en science politique soutenue en 1995 par Tshiyembe Mwaliya à l'Université Nancy 2
- ④ MWAYILA Tshiyembe « L'État postcolonial facteur d'insécurité en Afrique », Présence africaine, juillet 2000, 157 pages
- ④ NACH MBACH Charles « Démocratisation et décentralisation : Genèse et Dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne », Édition Karthala, novembre 2003 ; 528 pages
- ④ FLICHY DE LA NEUVILLE Thomas « Opération Serval au Mali : l'intervention française décryptée » ; Editeur Lavauzelle ; 2013, 123 pages

- ↻ PERRET Bernard « L'évaluation des politiques publiques », Édition la Découverte, 2001,
124 pages
- ↻ PERRET Thierry « Mali. Une crise au Sahel » Paris, éditions Karthala, avril 2014. Collection
Terrains du siècle, 2014, 234 pages.
- ↻ PRUD'HOMME Jean François ; HERMET Guy ; KAZANCIGIL Ali « La gouvernance : un
concept et ses application », Edition Karthala, 2005, 228 pages
- ↻ RAVINET Pauline ; JACQUOT Sophie ; BOUSSAGUET Laurie « Dictionnaire des
politiques publiques » 3^{ème} édition actualisée et documentée, Sciences Po les Presses,
références gouvernance ; 2010, 771 pages
- ↻ SCHEMEIL Yves « Introduction à la science politique : objets, méthodes, résultats » ; Presses
de Sciences Po et Dalloz, 2010 ; 531 pages
- ↻ SIMÉANT Johanna « Contester au Mali : formes de la mobilisation et de la critique à
Bamako », Karthala, 2014 ; 258 pages
- ↻ DE TOCQUEVILLE Alexis « De la démocratie en Amérique » ; Tome 1, Éditeur Gallimard,
1986 ; 640 pages
- ↻ VERPEAUX Michel « Droits des collectivités territoriales », Collection Major, éditeur PUF,
2008 ; 328 pages
- ↻ WEBER Max « Le savant et le politique », Préface de Raymond Aron, Éditeur 10-18 ; 1987,
185 pages

ARTICLES:

- x ARFAOUI Myriam « Une analyse géopolitique du conflit malien », Res Militaris Hors-Séries, 2012, 18 pages. Disponible sur http://resmilitaris.net/ressources/10250/31/res_militaris_article_arfaoui_analyse_geopolitique_du_conflit_malien.pdf et consulté le 27 mars 2015
- x AUGÉ Axel « Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique subsaharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », Édition De Boeck Supérieur, Afrique contemporaine: sécurité et développement ; Vol 2, n°218; 2006, page 49-67; (En ligne) disponible sur <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-2-page-49.html>. Article consulté le 18/02/2016
- x BADIE Bertrand ; BIRMBaum Pierre « Sociologie de l'État revisitée », Revue Internationale des sciences sociales, n°140, juin 1994, p 363- 372
- x BALANDIER Georges « La situation coloniale : approche théorique », Cahiers internationaux de sociologie 1/2001 (n° 110), p.9-29 : Disponible en ligne sur www.cairn.info/revue-cahiers-internationaux-de-sociologie-2001-1-page9.htm. Consulté le 18 janvier 2014
- x BAUDAIS Virginie ; CHAUZAL Grégory « Les partis politiques et l'indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré », Politique Africaine, Édition Karthala, Vol 4, n°104 ; 2006; pages 61-80 Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2006-4-p-61.htm>, article en ligne et consulté le 13/02/2015
- x BAYART Jean François « l'historicité de l'Etat importé », Cahiers du CERI, Sciencepo Etudes africaines, 1996, p 1 – 44. En ligne et disponible <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010117>. Consulté le 17 janvier 2014

- x BAYART Jean François « Chronique d'une faillite programmée », article apparu dans le journal Le Monde, Janvier 2013. Article disponible en ligne sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/01/22/chronique-d-une-faillite-programmee-au-mali_1820681_3232.html et consulté le 18 mars 2016
- x BAYART Jean François, « Quelle politique africaine pour la France ? », Politique africaine, 2011/1 (N° 121), p. 147-159. Article disponible en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2011-1-page-147.htm>. Consulté le 05 juin 2015
- x BENNAFLA Karinne « La fin des territoires nationaux ? Etats et commerce transfrontalier en Afrique centrale », Politique africaine, n°73, mars 1999, p 25-49
- x BERTHET Thierry « Focus - Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle », *Informations sociales* 1/2010 (n° 157), p. 90-92. Disponible en ligne sur <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-1-p-90.htm>. Consulté le 29 juillet 2015
- x BESSE Magalie « La conférence nationale souveraine, un pouvoir constituant original », Contribution présentée à la faculté de droit de Clermont Ferrand, février 2017, 14 pages ; Disponible sur <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC3/BesseTXT.pdf> et consulté le 25/03/2017
- x BIGOT Laurent « Le terrorisme au Sahel, conséquence de la prévarication érigée en mode de gouvernance », Chronique (**En ligne**) parue **le 16 juillet 2017** dans le journal le Monde et disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/08/16/le-terrorisme-au-sahel-consequence-de-la-prevarication-erigee-en-mode-de-gouvernance_5172873_3212.html, et consulté le 05 mars 2018

- x BOUHLEL-HARDY Ferdaous ; GUICHAOUA Yvan ; TAMBOURA Abdoulaye « Crises touarègues au Niger et au Mali », séminaire du 27 novembre 2007 à l'IFRI, 9 page et publié en janvier 2008. Disponible sur https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/bouhleb_hardy_guichaoua_tamboura_crises_touaregues.pdf et consulté le 26 mars 2016
- x BOUQUET Christian « L'État en Afrique. Géographie politique de la maîtrise des territoires », *L'Espace Politique* [En ligne], 7 | 2009-1, 5 pages, mis en ligne le 20 août 2009, consulté le 06 novembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1224>
- x BOSSARD Laurent ; De FONDOUCE Basile Cazalis « Les régions maliennes de Gao, Kidal et Tombouctou : Perspectives nationales et régionales » Rapport de l'OECD (en ligne) ; octobre 2015, 44 pages. Disponible sur <https://www.oecd.org/swac/publications/Les-regions-maliennes-de-Gao-Kidal-et-Tombouctou.pdf> et consulté le 10/06/2017
- x BUIJTENHUIJS Robert « Les partis politiques africains ont-ils des projets de société ? L'exemple du Tchad » *Politique africaine*, n°56, 1994, pages 119- 135, disponible sur <https://catalogue.sciencespo.fr> et consulté le 02/07/2014
- x CAPLAN Richard ; POULIGNY Béatrice « Histoire et contradictions du state building », *Edition Variations*, p 123-138, *critique internationale* n °28, juillet-septembre 2005. En ligne sur https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=CRII_028_0123. Consulté le 5 janvier 2017
- x D'EVERY Antoine « l'opération serval à l'épreuve du doute : vrais succès et fausses leçons », *focus stratégique* n°59, IFRI, juillet 2015, 57 pages. Article en ligne et téléchargeable sur : <https://www.ifri.org/fr/publications/enotes/focus-strategique/loperation-serval-lepreuve-doute-vrais-succes-fausses-lecons>. Consulté le 23 juin 2016

- x DARBON Dominique « Crise du territoire étatique et communautarisme : les nouveaux enjeux idéologiques de l'intégration en Afrique noire », Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne, Karthala, 1998, 319 p., pp. 61-75. Disponible sur catalogue.sciencepo.fr et consulté le 23 septembre 2015
- x DARBON Dominique « l'institutionnalisation de la confiance politique dans les sociétés projetées fragiles (à partir du cas des pays africains) : du prêt à porter institutionnel à l'ingénierie sociale des formules politiques », 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government 26 – 29 June 2007 Vienna, Austria, 22 pages. Disponible sur catalogue.sciencespo.fr et consulté le 23 septembre 2015
- x DARGENT Fleur « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », Contribution présentée lors du 8^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Nancy, 16 au 18 juin 2011, 23 pages. Article en ligne et disponible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN4/dargentT4.pdf> et consulté le 15/01/2015
- x DIALLO Massaër « Enjeux et contextes politiques de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique de l'Ouest », Atelier de la CEDEAO sur la réforme du secteur de sécurité animé par le Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) et West African Network for Security and Democratic Governance avec l'appui de la fondation Friedrich Ebert, Abuja (Nigeria) du 21 au 22 janvier 2009, pages 16. Disponible sur http://www.ieps-cipsao.org/index.php?option=com_content&view=article&id=66:la-reforme-du-systeme-de-securite-en-afrique-de-louest&catid=38:partenariat&Itemid=41 et consulté le 26 juin 2014
- x DUBUY Mélanie « La spécificité de la menace terroriste au Mali : quelles conséquences internationales », Université de Lorraine, 2013/2 N° 31 | pages 35 à 57. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-35.htm> et consulté le 23 octobre 2016

- x DUMONT Gérard-François « La géopolitique des populations du Sahel, [Sahel : ' the populations geopolitics] ». Cahier du CEREM (Centre d'Études et de Recherche de l'École Militaire), 2009, pp.33-46. Disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00761709/document> et consulté le 11/11/2014
- x DURAN Patrice ; THOENING Jean Claude « l'État et la gestion publique territoriale » revue française de science politique, 46 (4), 1996, pages 580-623
- x DUPUY François ; THOENING Jean-Claude « Le système politico-administratif territorial », dans Sociologie de l'administration française, Paris, Armand Colin, 1983, p. 106-126.
- x ENGUELEGUELE Maurice « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne : les apports de la notion de « référentiel » et du concept de « médiation », 2002, pages 233-255
- x GOURDIN Patrice « Géopolitique du Mali : un Etat failli ? » ; Diploweb, 17 pages, 23 septembre 2012. Article en ligne sur <https://www.diploweb.com/Geopolitique-du-Mali-un-Etat.html>. Consulté le 23 octobre 2015
- x GRÉGOIRE Emmanuel « Les islamistes et rebelles touaregs maliens : alliances, rivalités et ruptures » EchoGéo, 03 juillet 2013, 16 pages. Article en ligne et téléchargeable sur http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-04/010072520.pdf. Consulté le 17 mars 2015
- x HILHORST Thea « Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger » ; Royal Tropical Institute, Rapport, 2008, 35 pages
- x JAGLIN Sylvie « Décentralisation et gouvernance de la diversité : Les services urbains en Afrique anglophone » ; LATTS, 04 octobre 2007, 23 pages. Article en PDF, disponible en

ligne sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00176869/document> et consulté le 12 mars 2015

- x JAILLY Joseph Brunet « Le Mali sous tutelle de la « communauté internationale »: une impasse! », disponible sur le lien <https://blogs.mediapart.fr/joseph-brunet-jailly/blog/180716/le-mali-sous-tutelle-de-la-communaute-internationale-une-impasse>; juillet 2016, article disponible en ligne et consulté le 17 septembre 2016
- x JOBERT Bruno « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », revue française de science politique, année 1992, vol 42, numéro 2, pages 219-234. En ligne sur catalogue.sciencespo.fr. Consulté le 12 avril 2015
- x KAUFMAN Ilana « Vers une démocratie consensuelle », Gallimard, Collections des temps modernes, Vol 1 ; 2009, pages 143-163 ; Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-temps-modernes-2009-1-p-143.htm>, article consulté le 13/01/2015
- x KIPRÉ Pierre « La crise de l'État-nation en Afrique de l'ouest », Outre-Terre, Revue Européenne de géopolitique, Vol 2, n°11, 2005, pages 19-32. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-19.html> et consulté le 27/04/2014
- x KLUTE George « Hostilités et alliances. Archéologie de la dissidence des Touaregs au Mali », Cahier d'Études africaines, vol.35 n°137, 1995, pages 55-71. Disponible sur https://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1995_num_35_137_2023. Article consulté le 22 mars 2015
- x KUKAWKA Pierre « Séminaire «Typologie de la décentralisation en Europe : Régions, décentralisation et coopération internationale » Séminaire à Kinshasa, le 3 novembre 2008, 6 pages. Article en ligne disponible sur : <http://www.regions-francophones.com/telechargements/Intervention-PKukawka.pdf>, consulté le 22 avril 2015

- x LASCOUMES Pierre « (La Gouvernamentalité) : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], 13-14 | 2004, 16 pages, mis en ligne le 15 juin 2007, sur <https://journals.openedition.org/leportique/625> et consulté le 17 juin 2017

- x LECA Jean « Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen », *revue française de science politique*, année 1997, vol 15, pages 21-31. Article en ligne et disponible sur : https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1997_num_15_1_2131. Consulté le 18 février 2016

- x LIMA Stéphanie Lima « Quand la frontière devient interface : le cas des frontières communales au Mali », *Regards géopolitiques sur les frontières*, L'Harmattan, 129-143, 2007
Article en ligne et disponible sur : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/1224?gathStatIcon=true&lang=fr>. Consulté le 16 janvier 2016

- x MARCOU Gérard ; GAZARYAN Artashes ; SVOBODA Karel « La régionalisation en Europe - Situation, évolution et perspectives dans les États membres de l'Union européenne et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale » Document de travail de la Direction Générale des Études ; Parlement européen L-2929 Luxembourg, 2000 ; 173 pages. Document disponible sur [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/168498/DG-REGI_ET\(2000\)168498_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2000/168498/DG-REGI_ET(2000)168498_FR.pdf) et consulté le 17/03/2016

- x MARCHAL Roland « Le Sahel dans la crise malienne-introduction », dossier du CERI, 2013, pages 1-5. Article en ligne sur <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01025039> et Consulté le 11 janvier 2018

- x MASSARDIER Gilles « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pole-Sud*, n°35, p

- 192, 2011. Article en ligne et disponible sur <https://www.cairn.info/revue-pole-sud-2011-2-page-7.htm>. Consulté le 18 janvier 2014
- x MÉDARD Jean-François « L'État-patrimonialisé », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 25-36. Article disponible sur catalogue.sciencespo.fr et consulté le 12 janvier 2015
 - x MÉDARD Jean-François « La crise de l'État patrimonial et évolution récente de la corruption en Afrique sub-saharienne », *Mondes en développement*, 1998, tome 26,102, p. 55-57. Article disponible sur catalogue.sciencespo.fr et consulté le 12 janvier 2015
 - x MEILLERAND Marie Clotilde « Trente ans de décentralisation : que font les régions ? », Paris la Découverte, 25/01/2013, pages 4. Article disponible en ligne sur https://www.metropolitiques.eu/_Meillerand-Marie-Clotilde_.html?lang=fr. Consulté le 18 mars 2014
 - x MÜLLER Pierre « l'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie de l'action publique », *revue française de science politique*, vol 50, année 2000, pages 189-208. Article en ligne et disponible sur <http://www.persee.fr> et consulté le 11 mars 2014
 - x OLIVIER DE SARDAN Jean Pierre « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone ; Un diagnostic empirique, une perspective historique » ; *Politique africaine* ; Vol 4, n°96 (En ligne), Edition Karthala, pages 139-162, 2004 ; Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-4.htm>, article consulté le 16/11/2015
 - x OFFNER Jean Marc « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *revue française de Science Politique*, Editeur Presses de Science Po ; 2006, Vol.56, page 27-47 ; disponible sur <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-page-27.htm> et consulté le 17/04/2015
 - x OTAYEK René « Vu d'Afrique, société civile et démocratie : De l'utilité du regard décentré », Éditeur De Boeck Supérieur, Vol 9, 2002 ; pp 193-212, Disponible Sur

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2002-2-page-193.htm> et consulté le 15/12/2016

- x OTAYEK René « Religion et globalisation : l'islam subsaharien à la conquête de nouveaux territoires », Editeur Armand Colin, Revue internationale et stratégique, n°52, 2003/04, page 51-65, Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2003-4-p-51.htm> et consulté le 25/03/2016
- x RIPOLL Fabrice, VESCHAMBRE Vincent « Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique » ; Presses Universitaires François-Rabelais, 2013, pages 261 – 287
Article en ligne et disponible sur <https://books.openedition.org/pufr/1816?lang=fr>. Consulté le 07 avril 2015
- x RONDINELLI Dennis A « Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience »; world Bank Staff working papers; 1983, 110 pages. Article en PDF disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/Decentralization-in-developing-countries-a-review-of-recent-experience>, consulté le 11 mars 2014
- x SALAH HELALI Mohamed « Le Conseil de sécurité et la crise malienne », IRENEE/Université Lorraine, Civitas Europa, 2013/2 n°31, pages 109-121. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-109.htm> et consulté le 13 mars 2017
- x SIMONIS Francis « Afrique : le jihad, une vieille histoire », article paru dans le journal Afrique le 30 octobre 2015 et consulté le 13/09/2016 http://afrique.lepoint.fr/culture/afrique-le-jihad-une-vieille-histoire-30-10-2015-1978075_2256.php
- x THOMAS Olivier "Gouvernement des villes et démocratie participative: quelles antinomies», Pouvoirs n°104 - Islam et démocratie - janvier 2003 - p.145-158. Article en ligne et disponible sur <https://revue-pouvoirs.fr/Chronique-Gouvernement-des-villes.html>. Consulté le 13 novembre 2015

- x VILLALÔN Leonardo A. « Islam et politique à l'ère de la démocratie et du terrorisme : itinéraires ouest-africains » En ligne; 2015 ; p 129-154, disponible sur https://www.codesria.org/.../7villalon_islam_et_politique_a_l_ere_de_la_democratie. Article consulté le 17/03/2017
- x VILANOVA Pere ; Paula de Castro « Mali-Sahel : de la crise à l'intervention militaire (2013) », Secteurs stratégiques / Sécurité et Politique, 2013, pages 5. Disponible sur <http://www.iemed.org/observatori-fr/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/iemed-2013/Vilanova%20Castro%20Mail%20Sahel%20FR.pdf> et consulté le 26 juillet 2015
- x YACOUBA Halidou « Guerres et conflits identitaires en Afrique : nécessité d'un dialogue interculturel », Presses Universitaires de France, n°52, 2012, page 127-138. Article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-cites-2012-4-page-127.htm> et consulté le 13 juin 2016

DOCUMENTS ET SITES CONSULTES SUR INTERNET:

- 📄 Rapport de l'ONG Transparency International contre la corruption
- 📄 Rapport « Mali central : la fabrique d'une insurrection », rapport Afrique de International Crisis Group, n°238, 6 juillet 2016 ; 35 pages. Rapport disponible sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making> et consulté le 17 septembre 2017
- 📄 Rapport du groupe de sages de L'UA « Les conflits et la violence politique résultant des élections : Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits », International Peace Institute (En ligne), Décembre 2012, 120 pages. Disponible sur https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2010/07/pdfs_les-conflits-electoraux.pdf et consulté le 18/02/2016

- 🔗 Rapport « Mali Face à la crise, faire le choix de la justice », Rapport FIDH/AMDH, décembre 2017, 52 pages.

Disponible sur https://www.fidh.org/IMG/pdf/20171208_rapportmali_justice.pdf et consulté le 18 janvier 2018
- 🔗 Institut National de la Statistique du Mali « Enquête modulaire et permanente auprès des ménages », rapport d'analyse premier passage, août 2014, 76 pages. Document téléchargeable sur http://www.instat-mali.org/contenu/eq/rana14pas1_eq.pdf et consulté le 13 mars 2018
- 🔗 Le Vérificateur Général « Rapport annuel 2014 », Bureau du Vérificateur Général, 2015, 150 pages Disponible sur :

http://www.bvg-mali.org/uploads/files/2015/RA/Rapport_Annuel_2014.pdf article consulté le 10/01/2016
- 🔗 <http://www.diploweb.com/Geopolitique-du-Mali-un-Etat.html> , septembre 2012
- 🔗 Entretien de Jean François Bayart réalisé dans le journal Jeune Afrique le 19 mars 2018 suite à la parution de son nouveau livre « Violence et religion en Afrique », Karthala, 2018. Article disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/543396/politique/terrorisme-jean-francois-bayart-lesjihadistes-sont-souvent-mieux-percus-que-letat/> et consulté le 10 avril 2018
- 🔗 <http://etudesgeostrategiques.com/2013/01/12/mali-intervention-francaise/>
- 🔗 <http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Sunnites-et-chiites-une-division-historique->
- 🔗 <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/11/20/le-mali-de-la-guerre-a-la-paix>
- 🔗 Interview de Mr Ousmane Sy, ancien ministre de la décentralisation parue dans le journal le Monde Afrique, 26/02/2018.

Interview disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/26/le-mali-veut-organiser-une-election-alors-que-la-situation-securitaire-est-pire-qu-en-2013_5262764_3212.html et consulté le 01 mars 2018

- ④ www.lemonde.fr/demographie « La population de l'Afrique devrait doubler d'ici à 2050 », article mis en ligne le 20/09/2017 et consulté le 03/03/2018
- ④ <http://www.rfi.fr/hebdo/20140926-france-mali-illusion-democratie-reve-effondre-terrorisme-jihad-pauvrete>
- ④ Dossier de presse : Opération Barkhane, décembre 2017, 15 pages

Carte n°1 : Dispositif militaire français dans le Sahel

Carte n°2 : Dispositif militaire français dans le Sahel

NOTE SUR L'AVANCEMENT DE LA THESE

"La territorialisation des politiques publiques et la reconstruction de l'État au Mali en termes de gouvernance"

Rapport sur la première visite de terrain :

Dans le cadre de notre recherche et de notre visite de terrain du 12 février au 10 mars 2014 sur notre thèse qui porte sur la territorialisation des politiques publiques sous le prisme de la décentralisation et de la déconcentration au Mali, nous avons pu malgré quelques difficultés liées à l'accès à certaines sources d'information faire un premier état des lieux, une première prise de contact avec certains acteurs incontournables dans le cadre d'une meilleure compréhension du processus de décentralisation et des réformes politiques en cours au Mali, du rôle des acteurs clés dans le cadre du renforcement du processus de décentralisation/déconcentration au Mali dont le ministère de l'aménagement du territoire, du ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales à travers la Direction Générale des Collectivités Territoriales, de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales et de certains conseils de cercles et de régions.

Résultats obtenus - secteur public:

Cette première visite de terrain s'est déroulée globalement dans de bonnes conditions. Nous avons pu rencontrer des agents des deux principales structures qui travaillent dans le cadre du renforcement de la décentralisation au Mali. Il s'agit : de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) considérée comme le bras financier du processus et la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) considérée comme le bras politique et technique. Les recherches nous ont permis de comprendre les rapports État-collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, des choix stratégiques opérés depuis le sommet (État) en vue d'amorcer un développement décentralisé des territoires, les écueils que le processus de décentralisation a connus depuis sa mise en application dans les années 90, la question du découpage territorial lors de la première réforme de décentralisation, la réforme en cours³⁴⁸ le rôle des communautés villageoises dans une approche sociohistorique (conflits inter-villageois liés à des considérations historiques, géographiques et identitaires et souvent basés sur des rivalités entre des villages et alimentés par des considérations politiques locales et nationales, du rôle de l'État central dans le processus de déconcentration administrative et des répercussions des conflits sur les politiques publiques depuis de nombreuses années.

Il ressort dans nos recherches que des difficultés restent entières dans la gouvernance territoriale au Mali³⁴⁹ (non application des lois de la république, l'incapacité de l'État central à

³⁴⁸ La crise de 2012 a soulevé un certain nombre de questions sur la décentralisation au Mali. Le nouveau président a promis une grande réforme de décentralisation conférant plus de compétences aux collectivités territoriales. Une nouvelle politique qui apportera, si elle est bien peaufinée, un nouveau rééquilibrage de la gouvernance locale au Mali. La réforme est en cours d'élaboration. Cependant, nous n'avons pas pu avoir accès aux informations concernant cette réforme.

³⁴⁹ Nous expliquerons plus en détails toutes ces difficultés lors de notre rencontre si possible

trouver une solution définitive aux enclaves dans le processus de constitution des communes depuis 1999, un rapport État-collectivités plus que jamais flou avec le non transfert de compétences de l'État aux collectivités, l'incapacité des collectivités à participer au financement des projets vitaux pour le développement de leurs territoires et le lancement d'une nouvelle réforme des politiques de décentralisation sans pour autant faire une évaluation objective du processus durant ces 20 dernières années.

Nous avons pu obtenir malgré quelques difficultés des données sur le financement et le mode de fonctionnement de l'ANICT et de la DGCT, le rôle incontournable des partenaires techniques et financiers (UE, Coopération Belge, Allemande, Suisse et Néerlandaise et l'AFD)

Le secteur privé :

Pour le secteur privé, nous avons essayé de rentrer en contact avec le CEPIA (Centre d'Expertise Politiques et Institutionnelles en Afrique, mais le responsable était en déplacement. Il s'agit en effet de Monsieur Ousmane Sy, qui était le principal artisan de la décentralisation et ancien ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales. Il est important que nous puissions travailler et également avoir des entretiens directs avec lui. Nous essayerons d'atteindre cet objectif lors de notre prochain voyage au Mali.

Prochaine visite de terrain :

Nous projetons de retourner d'ici la fin de l'année sur notre terrain d'études afin de recueillir une nouvelle fois des données supplémentaires et procéder à des enquêtes de terrain proprement dites. Nous voulons réaliser une moitié de nos recherches sur des données empiriques et la seconde moitié sur des recherches théoriques. Le prochain voyage nous

permettra de mener des enquêtes auprès des populations, de certains élus locaux (Maire, président de conseils de cercles et président de conseils régionaux, conseillers communaux) pour connaître exactement leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans le cadre du développement de leur territoire. Nous ciblerons certaines collectivités à fort potentiel (touristique, agricole et industriel) pour mieux définir notre objet d'études et éventuellement essayer de savoir si des politiques de marketing territoriales sont mises en œuvre pour amorcer leur développement.

RECHERCHE DE TERRAIN :

(Compte rendu)

Recherche effectuée du 05 septembre au 18 octobre 2015 à Bamako et dans quelques capitales régionales dans le cadre de la thèse de doctorat.

Principaux acteurs rencontrés :

- Mr Jan Meelker, Coordinateur de l'UE pour le projet PARADDER (Programme d'Appui à la réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional)
- Mr Abdramane Cissé, Directeur de la Direction Générale des Collectivités Territoriales
- Mr Ibrahim Guitteye, Conseiller technique à l'ANICT
- Mr Mamadou Haidara, Chef du Bureau d'information et de communication à la DNCT
- Mr Sandi Ansoumani, Assistant technique UE-PARADDER au Commissariat au Développement Institutionnel
- Mr Sidiki Koné, Chef section suivi des projets à la CONFED (Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement)
- Ibrahim Maïga, Conseiller technique au Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation

- Serge Daniel, journaliste RFI, spécialiste des questions de jihadisme dans le Sahel

Collectivités territoriales :

- Mr Macki Cissé, Président du Conseil régional de Mopti
- Mr Abdoulaye Diakité, Président du Conseil régional de Koulikoro
- Mr Mamadou Traoré, Président du Conseil de cercle de Kati
- Mr Oumar Sina Traoré, Président du Conseil de cercle de San

Société Civile :

- Oumou Touré membre de la CAFO (Coordination des associations et ONG féminines du Mali)

DONNÉES GENERALES ET SITUATION SOCIO-POLITIQUE DU MALI :

Situation géographique, sociale, économique et politique de la République du Mali

Pays d'Afrique occidentale d'une superficie de 1 248 574 km², le Mali est frontalier de sept États : l'Algérie au nord, le Niger à l'est, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et la Guinée au sud, le Sénégal et la Mauritanie à l'ouest. Le pays est traversé sur 1 780 kilomètres par le fleuve Niger, vital pour les populations et l'économie du pays.

Capitale : Bamako, 2,5 million d'habitants

Régime politique : République

Démographie

Population totale : 18 millions d'habitants environs

Densité : 11,98 hab. /km²

Indice de fécondité : 6,9

Croissance démographique : 3 % par an

Espérance de vie : Femmes : 54,5 ans - Hommes : 54,7 ans

Société

Ethnies : Bambara, Peuhl, Senoufo, Songhaï, Malinké, Touareg, Dogon

Langues : français (officiel), bambara

Religions : islam (90 %), animisme (9 %), christianisme (1 %)

Taux d'alphabétisation : 33,44 %

Développement humain : 176^{ème} /187 (PNUD 2014)

Economie

Monnaie : franc CFA

Croissance : 1,73 % (2013)

PIB par habitant : 694 \$/hab.

.Dette publique : 29,38 % du PIB

Chronologie

1960 : 20 juin, indépendance de la Fédération du Mali (regroupant le Mali et le Sénégal) et 22 septembre, proclamation de la République du Mali. Modibo Keita en est le premier président.

1968 : le général Moussa Traoré organise un coup d'état et renverse Modibo Keita.

1979 : Moussa Traoré est élu président de la République. Il sera réélu en 1985.

1991 : Moussa Traoré est renversé par un coup d'État. Le colonel Amadou Toumani Touré est nommé président du Comité de transition pour le salut du peuple.

1992 : instauration du multipartisme. Alpha Oumar Konaré est élu président de la République, il sera réélu en 1997.

1996 : fin de quatre années de rébellion touarègue.

2002 : élection d'Amadou Toumani Touré à la présidence de la République.

2006 : signature à Alger d'un accord entre le gouvernement malien et les rebelles touaregs. Cet accord fait suite à un soulèvement dans la région de Kidal.

2007 : Amadou Toumani Touré est réélu pour un second mandat.

2008 : nombreux heurts avec les rebelles touaregs.

2009 : adoption d'un nouveau code de la famille.

2012 : le 17 janvier, la rébellion touareg du Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA), ainsi que d'autres rebelles venus de Libye, lancent une offensive dans le Nord. Le régime d'Amadou Toumani Touré est renversé par des militaires le 22 mars, mouvement dirigé par le capitaine Amadou Haya Sanogo. La rébellion touareg et les groupes terroristes alliés à AQMI prennent le contrôle de Kidal, Gao et Tombouctou entre le 30 mars et le 1^{er} avril. Le 12 avril, investiture du président par intérim Dioncounda Traoré.

③ 2013

11 janvier : lancement de l'opération militaire française Serval.

26 et 28 janvier : les militaires maliens et français reprennent les villes de Gao, Tombouctou, ainsi que l'aéroport de Kidal.

18 février : début de l'opération visant à déloger les islamistes dans l'Adrar des Ifoghas (nord-est).

18 juin : signature d'un accord à Ouagadougou entre le gouvernement malien et les rebelles touareg.

1er juillet : début de la Minusma (Mission intégrée de l'ONU pour la stabilisation au Mali), qui prend le relais de la Misma (force panafricaine).

11 août : victoire d'Ibrahim Boubacar Keïta, dit IBK, élu au second tour de la présidentielle avec un score de 77,62 % des voix.

24 octobre : vaste opération militaire contre les jihadistes au Nord Mali. Cette opération baptisée Hydre associe des soldats français, onusiens et maliens.

2 novembre : enlèvement et exécution de Ghislaine Dupont et Claude Verlon, envoyés spéciaux de RFI à Kidal.

③ 2014

3 avril : annonce des premiers cas suspects de fièvre Ebola, après ceux détectés au Liberia et en Sierra Leone.

5 avril : le Premier ministre malien Oumar Tatam Ly présente la démission de son gouvernement en invoquant des «divergences de vue» avec le président Ibrahim Boubacar Keïta. Celui-ci nomme Moussa Mara, alors ministre de l'Urbanisme, Premier ministre et le charge de former un nouveau gouvernement.

11 avril : le parquet de Paris ouvre une information judiciaire sur l'assassinat de Ghislaine Dupont et Claude Verlon, envoyés spéciaux de RFI, le 2 novembre 2013 à Kidal.

17 avril : l'Unesco annonce la fin des travaux de reconstruction de deux premiers mausolées sur les 14 détruits par les rebelles en 2012. Cinq humanitaires maliens sont libérés par l'armée française après plus deux mois aux mains de jihadistes dans le nord du pays.

13 mai : le nouvel avion acheté par le président Ibrahim Boubacar Keïta, qui aurait coûté entre 17 et 20 milliards de francs CFA, est dans la ligne de mire du FMI, qui souhaite également des explications sur un contrat d'armement qui s'élève à 108 milliards de francs CFA (plus de 150 millions d'euros).

17 mai : des soldats et des combattants de groupes armés -Touareg et jihadistes alliés, selon Bamako - s'affrontent à Kidal, lors d'un déplacement du Premier ministre Moussa Mara. 36 personnes sont tuées, dont huit militaires. Le gouvernorat de Kidal est occupé, 32 fonctionnaires sont enlevés, puis libérés le 19. Six responsables de l'État et deux civils sont assassinés.

23 mai : le gouvernement malien, le MNLA et deux autres groupes armés signent un accord de cessez-le-feu à la faveur d'une médiation conduite par l'Union africaine.

28 mai : un officier à la retraite, Ba N'Dao, est nommé ministre de la Défense, en remplacement de Soumeylou Boubèye Maïga, démissionnaire après la défaite de l'armée à Kidal.

25 juin : le Conseil de sécurité des Nations unies prolonge jusqu'au 30 juin 2015 le mandat de la mission de l'ONU au Mali (Minusma) en lui assignant comme priorités de faciliter un règlement politique et d'étendre sa présence dans le nord du pays.

13 juillet : la France acte officiellement la fin de l'opération Serval au Mali et son remplacement dans les prochains jours par "Barkhane", une opération plus large et permanente de lutte contre le terrorisme au Sahel, qui mobilisera 3.000 militaires français.

15 juillet : le gouvernement et les groupes armés du nord du Mali procèdent à un échange de 86 prisonniers, à la veille de l'ouverture de négociations de paix à Alger.

24 juillet : le gouvernement et six groupes armés signent à Alger un document sur la "cessation des hostilités" dans le cadre de négociations de paix.

3 octobre : neuf soldats nigériens de la Minusma (mission de l'ONU au Mali) sont tués lors d'une embuscade tendue par les islamistes du Mujao (Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest) dans le nord du Mali.

23 octobre : le Mali enregistre son premier cas confirmé d'Ebola, une fillette de deux ans qui décèdera le lendemain.

11 décembre : un haut responsable du groupe jihadiste al-Mourabitoun au Mali, Ahmed el Tilemsi, est tué dans une opération des forces françaises dans la région de Gao.

12 décembre : le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon nomme le ministre des Affaires étrangères tunisien Mongi Hamdi à la tête de la MINUSMA au Mali. Il remplace le Néerlandais Albert Koenders qui dirigeait la mission depuis 2013.

③ 2015

6 mars : fusillade dans un bar-restaurant de Bamako, faisant cinq morts : un Français, un Belge et trois Maliens. Le groupe jihadiste Al-Mourabitoune de l'Algérien Mokhtar Belmokhtar revendique l'attentat qui intervient alors que les groupes autonomistes du nord du Mali rechignent à parapher un accord de paix négocié à Alger en février.

8 mars : le camp de la Minusma, la mission de l'ONU au Mali, est la cible de plus d'une trentaine de tirs, tuant deux enfants, un soldat et blessant huit autres.

15 mai : le gouvernement malien, des mouvements armés et la médiation internationale signent à Bamako l'accord de paix conclu à Alger, en l'absence des principaux groupes de la rébellion à dominante touareg, qui dénoncent une "signature unilatérale".

20 juin : la rébellion à dominante touareg du nord du Mali signe à Bamako l'accord de paix entériné le 15 mai par le camp gouvernemental et la médiation internationale, censé permettre de tourner la page du jihadisme dans cette partie du Sahel.

1er août : attaque jihadiste contre l'armée, 2 morts. Le lendemain, nouvelle attaque qui cause la mort de 11 soldats.

7 août : au moins 13 morts dans la prise d'otages meurtriers pendant près de 24 heures dans un hôtel de Sévaré, dans le centre du pays.

20 novembre : attaque sanglante de l'hôtel Radisson Blue de Bamako, avec un bilan de 21 morts dont deux assaillants. Le président Ibrahim Boubacar Keïta décrète l'état d'urgence pour dix jours ainsi que trois jours de deuil national en hommage aux victimes. Le groupe al-Mourabitoune de l'Algérien Mokhtar Belmokhtar a revendiqué l'action terroriste.

③ 2016

10 janvier : deux rapports publiés conjointement par la Mission de l'ONU au Mali (Minusma) et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme évoquent de massives violations des droits de l'homme.

16 janvier : limogeage de deux poids lourds du gouvernement : le ministre de l'Economie et des Finances, Mamadou Igor Diarra, et le ministre du développement rural, Bokary Treta.

24 février : regain de tension entre fractions touarègues dans le nord du pays.

21 mars : attaque contre l'hôtel Nord Sud à Bamako, quartier général de l'Union européenne qui abrite les formateurs militaires. Quatre assaillants ont mené l'attaque, l'un d'entre eux est mort, les autres sont en fuite.

③ élections des maires

③ attaques de certaines prisons (Banamba)

③ 2017

18 janvier : violent attentat visant les forces de la MOC (Mécanisme Opérationnel de Coordination) à Gao. Cet attentat qui fut l'un des plus meurtriers a tué plus de 70 personnes, essentiellement des combattants démobilisés.

12 février : des affrontements ethniques entre Bambaras et Peuls dans la commune rurale de Macina, région de Ségou, font officiellement 13 morts. La presse nationale donne le chiffre définitif de 20 corps, alors que des sources locales parlent de 42 peuls tués.

5 mars : une attaque terroriste contre la base militaire de Boulkessi, à la frontière du Burkina, fait 11 soldats et 5 blessés. Plus des véhicules détruits, et de nombreux armements emportés.

③ 2018

Mars : visite du premier ministre dans les régions nord et centre du Mali. Des zones secouées par des tensions intercommunautaires

Juin 2018 : conflit intercommunautaire dans la région de Mopti (centre) entre éleveurs nomades et agriculteurs faisant des dizaines de morts

Juin 2018 : attentat sanglant à Sévaré (centre du pays), limogeage du chef militaire du G5 Sahel et de son adjoint

Juillet : élections présidentielles prévues en juillet 2018 ;

Aout : second tour des élections présidentielles. Réélection contestée du président IBK. Taux de participation au second tour : 32%